التنظيم القانوني للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية

المحامي صالح باحتيلي

محام مترافع أمام المحكمة العليا

حضرموت

2025

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ يُؤْتِي الْحِكْمَةَ مَن يَشَاءُ ۚ وَمَن يُؤْتَ الْحِكْمَةَ فَقَدْ أُوتِيَ خَيْرًا كَثِيرًا ۗ وَمَا يَذَّكَّرُ إِلَّا أُولُو الْأَلْبَابِ﴾

[البقرة: 269]

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على نبينا محمد وعلى أله وصحبه اجمعين

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات، الحمد لله على ما أعطى، اللهم لك الحمد كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك

التنظيم القانوني للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية

المحامي صالح باحتيلي
محام مترافع أمام المحكمة العليا
حضرموت

2025

مبدعون للطباعة والنشر ، القاهرة

التنظيم القانوني للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية

مقدمة

لقد مرّ التنظيم القانوني للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية بمراحل تاريخية متدرجة، اتسمت في بداياتها بطابع عرفي مستمد من الممارسات العملية للحضارات القديمة، ولا سيما المدن الإيطالية في العصور الوسطى والإمبراطورية الرومانية، حيث ظهرت أشكال بدائية للتمثيل الدبلوماسي ارتبطت في معظمها بالأنشطة التجارية والسياسية. ومع الحروب الصليبية تعززت بعض الأعراف الدبلوماسية، التي ساهمت في تطوير قواعد التفاوض والتمثيل بين القوى المتنازعة، مما أرسى اللبنات الأولى لممارسات أكثر انتظامًا في العلاقات بين الكيانات السياسية. فضلا عن ذلك لها دور كبير فيتسوية المنازعات الدولية واشاعة جو من العلاقات الودية بين الدول المختلفة [1].

ومع تطور المجتمع الدولي، انتقلت هذه الممارسات من نطاق الأعراف إلى نطاق القواعد القانونية المكتوبة عبر إبرام معاهدات واتفاقيات ثنائية هدفت إلى تقنين الامتيازات والحصانات الممنوحة للمبعوثين الدبلوماسيين والقنصليين، بما يضمن لهم أداء وظائفهم باستقلال وحرية.واستطاع المجتمع الدولي ان ينظم علاقاته الدولية الدبلوماسية من خلال العديد من المواثيق والمعاهدات التي أضحت ملزمة الزاما قانونيا لايجوز مخالفته [2]. وقد بلغ هذا التطور ذروته في القرن العشرين مع إبرام اتفاقيتي فيينا؛ الأولى للعلاقات الدبلوماسية عام 1961، والثانية للعلاقات القنصلية 1963، حيث أرست هاتان المعاهدتان القواعد العامة والملزمة التي تُعد المرجع الأساسي في تحديد الإطار القانوني للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية، وما يتصل بها من حصانات وامتيازات.

عند تتبع المسار التاريخي لتطور القواعد القانونية الدولية المنظمة للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية، يجد القواعد العرفية مثّلت النواة الأولى التي استند إليها القانون الدولي في تنظيم العلاقات الدبلوماسية والقنصلية منذ نشأة هذا الفرع القانوني، حيث ارتكزت الممارسات بين الدول على أعراف متوارثة غير مكتوبة شكّلت

---

[1] - التنظيم القانوني الدولي للعلاقات الدبلوماسية ، رسالة ماجستير ، ديلمي امال جامعة مولود معمري تيزي وزو،2012، ص5.
[2] - د ناظم عبدالواحد الجاسور، أسس وقواعد العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، دار مجدلاوي للنشر، عمان، 2001، ص26

الإطار الأساسي للتعامل الدبلوماسي لقرون طويلة. ولم يكن لهذه القواعد ما يدعمها سوى بعض الاتفاقيات الثنائية أو الجزئية محدودة النطاق، التي لم ترقَ إلى مستوى التقنين الشامل أو الصياغة الموحّدة.

ومع تطور العلاقات الدولية وازدياد الحاجة إلى قواعد أكثر وضوحًا واستقرارًا، جاء التدوين الشامل لهذه الأعراف في صورة معاهدات دولية عامة، تجسّد أبرزها في اتفاقيتي فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 والعلاقات القنصلية لعام 1963، اللتين أرستا الإطار القانوني الحديث للحصانات والامتيازات، وحوّلتا الأعراف العتيقة إلى التزامات قانونية ملزمة للدول. حيث تم إرساء تنظيم قانوني متكامل يجمع الأحكام التي تحكم هذه العلاقات.

تمثل هذه النقلة في مسار التقنين الدولي للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية محطة بارزة تستحق الدراسة المتأنية، إذ تكشف عن الأبعاد العميقة للعلاقة التفاعلية بين القانون الدولي العام والقوانين الوطنية. فهي لا تقتصر على كونها خطوة تشريعية فحسب، بل تحمل أيضًا دلالات عملية تؤكد أن قواعد القانون الدولي ليست مجرد مبادئ نظرية مجردة، بل التزامات قانونية تؤثر مباشرة في البنية الداخلية للدول. الا انه بصورة عامة ، فان الفكرة الجوهرية لمثل هذه الاتفاقيات الثنائية ساهمت في إقامة العلاقات الدبلوماسية وتاسيس الوضع القانوني للبعثات وكذلك للامتيازات والحصانات الدبلوماسية على قاعدة المعاملة بالمثل [3].

ومن هذا المنظور، يمكن النظر إلى هذه القواعد على أنها إجابة عملية على الجدل الذي طالما أثاره بعض فقهاء القانون الداخلي حول مدى إلزامية القانون الدولي، وحول موقعه في مواجهة التشريعات الوطنية. فهي تُظهر بوضوح أن القانونين، الدولي والداخلي، ليسا في حالة قطيعة أو تعارض بالضرورة، بل تجمعهما علاقة جدلية قائمة على التفاعل والتكامل، حيث يسهم كل منهما في دعم الآخر وتعزيز فعاليته على المستويين الوطني والدولي.

ومن ناحية أخرى، فإن هذه القواعد تُطرح كثيرًا أمام المحاكم الوطنية، خاصة في القضايا التي يُثار فيها الدفع بالحصانة الدبلوماسية، مما يجعل دراسة ما تستقر عليه أحكام هذه المحاكم أمرًا ذا أهمية كبيرة من الناحيتين النظرية والتطبيقية. وإلى جانب ذلك، فإن من واجب فقهاء القانون الدولي العام أن يمدّوا القضاء

[3] - د ناظم عبدالواحد الجاسور، أسس وقواعد العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، دار مجدلاوي للنشر، عمان، 2001، ص31

في مختلف الدول بالدراسات العلمية التي تواكب التطورات الحديثة، بما يساعده على الفصل في القضايا المطروحة أمامه. وبناء على ذلك ستتناول الأصول العامة لكل من الوظيفة الدبلوماسية والوظيفة القنصلية، الأحكام المنظمة لكل منهما.

وبناءً على ذلك، فإن التنظيم القانوني للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية بما فيها الحصانات والامتيازات لا يقتصر على بيان مصدرها في اتفاقية فينا 1961م فقط، وإنما يمتد إلى استجلاء جذورها في الأعراف الدولية السابقة، وفي المبادئ العامة التي تحكم العلاقات بين الدول. غير انه على الرغم من جميع هذه التطورات فان التطور الحقيقي الذي لحق بالدبلوماسية والذي يكاد يصبغ وجهها المعاصر قد في العقود الثلاثة الأخيرة بسبب المتغيرات العميقة التي احدثتها الثورة التطنولوجية الثالثة في وسائل الاتصال والمواصلات وما أدت اليه من سرعة تدفق وتداول المعلومات والاخبار وانسياب الأموال والأشخاص عبر الحدود [4].

يناقش هذا الكتاب الأساس القانوني للحصانات والامتيازات الدبلوماسية من زاويتين متكاملتين: الجانب النظري المبرر لها، ثم الإطار القانوني الذي يُلزم الدول باحترامها. وتبرز أهمية البحث في هذا الموضوع في أنه لا يقتصر على التنظير الفقهي، بل يُشكل مرتكزًا أساسيًا عند صياغة القواعد العامة المنظمة للعلاقات الدبلوماسية، كما أنه يوفر قاعدة مرجعية للقاضي الوطني عند تفسير وتطبيق النصوص ذات الصلة.

---

[4] - د. عبدالفتاح علي الرشدان، د. محمد خليل الموسى، أصول العلاقات الدبلوماسية والقصلية، المركز العلمي للدراسات السياسية ، عمان، 2005، ص10

الباب الأول

العلاقات الدبلوماسية والقنصلية

يتناول هذا الباب بالدراسة والتحليل مفهوم الدبلوماسية بوصفها الأداة الرئيسية التي تنظم العلاقات بين الدول وتُجسّد من خلالها مظاهر الاتصال الرسمي، ثم يعرّج على مفهوم العلاقات الدبلوماسية والقنصلية باعتبارهما الإطار القانوني والمؤسسي الذي يضمن سير هذه الاتصالات وفق قواعد مستقرة ومعايير معترف بها دوليًا. ولا يقف البحث عند التعريفات النظرية فحسب، بل يتتبع أيضًا التطور التاريخي لهذه الظاهرة منذ الممارسات الأولى في الحضارات القديمة، مرورًا بمرحلة الأعراف الدبلوماسية في العصور الوسطى، وصولًا إلى التدوين الحديث في اتفاقيات دولية كبرى مثل اتفاقيتي فيينا لعامي 1961 و1963.

كما يولي الباب اهتمامًا خاصًا بتحديد المصادر المتنوعة للقواعد القانونية الدولية التي تنظّم هذا المجال، من أعراف وممارسات دولية متوارثة، واتفاقيات ثنائية ومتعددة الأطراف، إلى جانب المبادئ العامة للقانون الدولي وقرارات المنظمات الدولية، مع إبراز كيفية تفاعل هذه المصادر في صياغة نظام متكامل يحكم عمل البعثات الدبلوماسية والقنصلية.

والهدف الجوهري من هذا العرض يتمثل في شرح القواعد القانونية التي يضعها القانون الدولي لضبط وتنظيم العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، وبيان ما تمنحه هذه القواعد من حصانات وامتيازات للممثلين الدبلوماسيين والقنصليين، بما يضمن لهم أداء وظائفهم دون تدخل أو إعاقة، وفي الوقت نفسه يوازن بين مقتضيات سيادة الدولة المضيفة ومتطلبات التعاون الدولي وحسن سير العلاقات بين الدول.

الفصل الأول

مراحل تطور القواعد التي تنظم العلاقات الدبلوماسية

الفرع الأول: تعريف الدبلوماسية والقانون الدبلوماسي

تعود كلمة "دبلوماسية" diplomacy إلى أصل يوناني، حيث كانت تُستخدم للإشارة إلى الوثيقة الرسمية المطوية مرتين، او المكاتبة التي تطوى [5]، وتمنح امتيازا لحاملها [6]، والصادرة عن القادة السياسيين في المدن المكوّنة للمجتمع الإغريقي القديم[7]، وتمنح حاملها امتيازات معين [8]. ويرى بعض الباحثين أن هذه الكلمة في اللغة اليونانية القديمة كانت تُطلق أيضًا، وفقًا لما ورد عند بعض الكتّاب الكلاسيكيين الإغريق مثل شيشرون، تدل على "خطاب التقديم" أو رسالة التعريف الرسمية. استخدم الكاتب الإغريقي بلوتارك مصطلح الدبلوماسية للإشارة إلى التصاريح والامتيازات التي كان يمنحها القائد أو الحاكم. وفي اللغة اليونانية الحديثة، باتت الكلمة تُطلق على الشهادات أو خطابات الاعتماد المالية. يشير بعض الباحثين إلى أن الدلالات التاريخية للمصطلح ما زالت تنعكس في استخدامه الحالي؛ فالمبعوث الدبلوماسي، عند قبوله في الدولة المضيفة، يسلّم وثيقة رسمية صادرة عن رئيس بلاده أو وزير خارجيتها تُعرف باسم "أوراق الاعتماد". credentials وتُعتبر هذه الوثيقة بمثابة رسالة تعريفية رسمية يوجّهها رئيس الدولة المرسلة إلى نظيره في الدولة المستقبلة..

ومن منظور قانوني، يمكن اعتبار هذه الأوراق – بعد قبولها من الدولة المستقبلة – المصدر الأساسي للمركز القانوني الذي يتمتع به الممثل الدبلوماسي وفقًا لأحكام القانون الدولي. وطبقًا لإحدى النظريات، يبدأ الممثل الدبلوماسي بالتمتع بهذا المركز ابتداءً من تاريخ قبول أوراق اعتماده.

لم يظهر استعمال كلمة "الدبلوماسية" في معناها المتداول حاليًا إلا في مرحلة متأخرة، وذلك بعد التراجع عن استخدام مصطلح Negotiation الذي كان يشير إلى التفاوض [9].

---

[5] - د. عدنان البكري، العلاقات الدبلوماسية والقصلية، الناشر مكتبة شركة كاظمة للنشر ، الكويت ، 1986 . ص 38

[6] - هارولد نكليسون ، الدبلوماسية ، ترجمة محمد مختار ، مكتبة الانجلو مصرية ، القاهرة ، 1975، ص1

[7] - د. عبدالعزيز محمد سرحان، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، 1986م ص3

[8] - أ.د . عبدالفتاح على اللرشدان – د. محمد خليل الموسى، أصول العلاقات الدبلوماسي، عمان، المركز العلمي للدراسات السياسية 2005م ص15

[9] - اشتُق مصطلح الدبلوماسية في القرن الثامن عشر من المصطلح الفرنسي diplomate (دبلوماسي)، استنادًا إلى الكلمة اليونانية القديمة diplōma، والتي تعني تقريبًا «شيء مطوي إلى قسمين». وهذا يعكس ممارسة الحكام الذين يقدمون وثيقة مطوية لمنح نوع من الامتياز الرسمي؛ قبل اختراع المغلف، وقد خدم طي المستند لحماية خصوصية محتوياته. وطبق المصطلح لاحقًا على جميع الوثائق الرسمية، مثل تلك التي تحتوي على اتفاقيات بين الحكومات، وبالتالي أصبح مرتبطًا بالعلاقات الدولية. (الموسوعة الحرة).

تباينت آراء فقهاء القانون الدولي، خصوصًا المتخصصين في ميدان العلاقات الدبلوماسية، حول وضع تعريف محدد ودقيق لمفهوم "الدبلوماسية".وتعددت آراؤهم حتى وصف بعضهم الكلمة بأنها "تعيسة" لما يكتنفها من غموض، فقد تشير كلمة دبلوماسية في ذهن الانسان العادي الى معنى المكر والرياء والمراوغة .[10]

تتباين الرؤى حول مفهوم الدبلوماسية [11]؛ فبعض الباحثين يعدّها فن [12] إدارة العلاقات الدولية وتوجيهها، بينما يربطها آخرون بالأشخاص المكلَّفين بتمثيل دولهم والإشراف على تلك العلاقات، في حين يعتبرها فريق ثالث تجسيدًا للسياسة الخارجية ذاتها في إطار التفاعل بين الدول..
يمكن القول إن التعريفات تتراوح بين النظر إلى الدبلوماسية كفن للتفاوض، أو أداة لإدارة العلاقات الدولية، أو آلية لتمثيل الدولة والتعبير عن سياستها الخارجية.

ومن بين التعريفات الأخرى التي طُرحت، يرى فريق من الفقهاء أن الدبلوماسية هي مجموعة القواعد والأعراف التي تنظم العلاقات بين الدول، بما يشمل تبادل الممثلين، وحقوقهم، وواجباتهم، وامتيازاتهم، والحصانات التي يتمتعون بها. بينما يذهب آخرون إلى أن الدبلوماسية ليست مجرد مجموعة قواعد، بل هي نشاط عملي يمارسه الممثلون الدبلوماسيون بغرض تنفيذ سياسة الدولة الخارجية، وحماية مصالحها، وتعزيز علاقاتها مع الدول الأخرى.

كما ذهب بعض الكتّاب إلى التفريق بين مفهوم الدبلوماسية باعتبارها أداة من أدوات السياسة الخارجية، وبين القانون الدبلوماسي باعتباره فرعًا من فروع القانون الدولي العام، يحدد الإطار القانوني المنظم للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية. ووفق هذا الاتجاه، فإن الدبلوماسية هي ممارسة وتطبيق[13]، بينما القانون الدبلوماسي هو الإطار التشريعي الذي يحكم هذه الممارسة.

وبالرغم من تباين هذه التعريفات، إلا أنها جميعًا تلتقي عند فكرة أساسية مفادها أن الدبلوماسية تمثل وسيلة الاتصال الرسمية بين الدول، وتهدف إلى إدارة علاقاتها وحل نزاعاتها بالوسائل السلمية، مع الالتزام بالقواعد والأعراف الدولية المستقرة.

[10] - - د. عدنان البكري، العلاقات الدبلوماسية والقصلية، الناشر مكتبة شركة كاظمة للنشر ، الكويت ، 1986 . ص 39
[11] - د. مامون الحموي ، الدبلوماسية ، المطبعة الاهلية باب توما ،دمشق ، 1949م. ص20
[12] - عند ، د. علي صادق ابو هيف، القانون الدبلوماسي، منشاة المعارف الاسكدنرية،1975، ص14
[13] - د. عز الدين فوده ، النظم الدبلوماسية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1961م. ص 50

يذهب بعض الباحثين إلى أن الدبلوماسية لا تعدو كونها الوجه الخارجي لسياسة الدولة. وفي المقابل، فضّل عدد من الفقهاء الاستمرار في استعمال مصطلح Negotiation الذي كان متداولًا قبل شيوع لفظ "الدبلوماسية"، معتبرين إياه تعبيرًا عن عملية التفاوض التي تتم بين ممثلي دولتين بقصد معالجة نزاع قائم أو التهيئة لإبرام معاهدة دولية. وقد جاءت تعريفات الفقهاء متقاربة على النحو التالي:

هنري ويتنغ: يرى أن الدبلوماسية هي فن إدارة العلاقات بين الدول عن طريق المفاوضات، وبوسائل سلمية تهدف إلى تحقيق التفاهم والتعاون.

هارولد نيكلسون: يعرّف الدبلوماسية بأنها إدارة العلاقات الدولية عبر المفاوضات، وتُمارس من قِبل السفراء والمبعوثين وغيرهم من الممثلين الرسميين [14].

شارل روسو: يعتبرها "الوسيلة الأساسية التي تنظم بها الدول علاقاتها المتبادلة وتعبّر من خلالها عن إرادتها السياسية". وبصيغة أكثر إيجازًا، يقصد بالدبلوماسية إدارة علاقات الدول بوسائل سلمية، على أن تكون هذه الوسائل متفقة مع قواعد الآداب والأخلاق الدولية، وفي هذا الاتجاه جاءت تعريفات الاساتذه والباحثين التي كانت على هذا النحو:

أرنست ساتو: يصف الدبلوماسية بأنها تطبيق الذكاء والدهاء في إدارة العلاقات بين الدول من أجل التوفيق بين المصالح المتعارضة.

جول ريمون: يرى أنها "الأداة التي تعكس سياسة الدولة في الخارج وتضمن تحقيق أهدافها القومية بالطرق السلمية".

فرنسيس بوتل: يذهب إلى أن الدبلوماسية هي الوسيلة التي تمكّن الدول من إقامة علاقات منتظمة فيما بينها، من خلال الاتصال المستمر والتمثيل الرسمي.

ويعرف برادييه الدبلوماسية بانها" فن تمثيل الحكومة ومصالح البلاد لدى الحكومات وفي البلاد الأجنبية، والعمل على تسهيل حقوق ومصالح وهيبة الوطن في الخارج، وإدارة الشؤون الدولية وتولى او متابعة المفاوضات السياسية" [15].

غير أن متابعة أخبار العلاقات الخارجية والأحداث الدبلوماسية تكشف أن أعضاء السلك الدبلوماسي لا يلتزمون بهذه القواعد في كثير من الحالات، حيث يمارس بعضهم أنشطة تندرج ضمن أعمال التجسس أو التهريب.

[14] - هارولد نكليسون، الدبلوماسية ، ترجمة محمد مختار ، مكتبة الانجلو مصرية ، القاهرة ، 1975، ص1

[15] - د. علي صادق ابوهيف، القانون الدبلوماسي، منشاة المعارف، الإسكندرية، 1975، ص12.

يعتقد بعض الباحثين أن الدبلوماسية، بوصفها أداة للإقناع وكسب التأييد، قد تُمارَس أحيانًا بطرق يختلط فيها التحايل أو استخدام وسائل غير نزيهة. وقد ترتب على ذلك بروز تيار فكري ينتقد هذه الأساليب، ويرى أنها تشوّه جوهر الدبلوماسية الحقيقي ولا تعبّر عن غاياتها المشروعة.

يرى عدد من الفقهاء أن الدبلوماسية يمكن فهمها بوصفها علمًا يدرس طبيعة العلاقات والمصالح المشتركة بين الدول، أو فنًا يهدف إلى التوفيق بين مصالح الشعوب، أو مزيجًا من العلم والفن في مجال المفاوضات، لانها جميع ذلك [16]. أما الأستاذ ريفيير فقد قدّم للمصطلح ثلاث دلالات رئيسية: فهو إما فن أو علم تمثيل الدول والتفاوض باسمها، أو يُقصد به جماعة الأفراد الذين يباشرون العمل الدبلوماسي، سواء ضمن أجهزة وزارات الخارجية أو من خلال البعثات المعتمدة في الخارج. ونحن نرى ان الدبلوماسية هي الاداة التي تمكّن الدول من إقامة علاقات فيما بينها، من خلال التمثيل الرسمي.

لقد تعددت التعريفات التي حاول الباحثون والفلاسفة ورجال القانون من خلالها تحديد المعنى الدقيق للدبلوماسية، حيث انطلق كل تعريف من زاوية معينة ترتبط إما بطبيعة الوظائف التي تؤديها الدبلوماسية في إطار العلاقات الدولية، أو بالشخصيات المخوّلة بممارستها كالسفراء والمبعوثين، أو بالالتزامات والمسؤوليات الملقاة على عاتقهم أثناء أداء مهامهم . وقد انعكس هذا التباين في وجهات النظر على اختلاف الصياغات التي وُضعت للتعريف، فبعضها ركّز على الدبلوماسية باعتبارها فن إدارة العلاقات بين الدول، وبعضها الآخر اعتبرها أداة قانونية لضبط السلوك الدولي، بينما نظر إليها فريق ثالث باعتبارها مؤسسة عملية تمثل همزة الوصل بين الحكومات والشعوب. ولذلك فهي مفهوم متعدد الجوانب والاستخدامات، وانها مرتبطة بالاهداف ومجالات العمل العريضة للدبلوماسية [17]. ويذهب بعض الفقهاء إلى أن السياسة الخارجية تمثل الوجه الخارجي للسياسة العامة للدولة، أي أنها تعبير عن إرادة الدولة في بيئتها الدولية، وتشمل توجيه العلاقات السياسية والاقتصادية والثقافية والعسكرية نحو الخارج، ويرى اخرون انها برنامج العمل العلني الذي يختارهالممثلون الرسميون للوحدة الدولية من بين مجموعة البدائل البرنامجية المتاحة من اجل تحقيق اهداف محدده في المحيط الخارجي [18]. إذن، يمكن القول إن العلاقة بين الدبلوماسية والسياسة الخارجية هي علاقة تكامل لا تطابق، فكل دبلوماسية تمثل سياسة خارجية في طور التنفيذ، فتقارير ونصائح السفير حول مسالة معينة او وضع ما في علاقة دولته بالدولة المعتمد لديها او حول حدث معين، انما يساهم في تحديد

[16] - د. عدنان البكر، نفس المرجع السابق. ص43

[17] - د. عبدالفتاح علي الرشدان، د. محمد خليل الموسى، أصول العلاقات الدبلوماسية والقصلية، المركز العلمي للدراسات السياسية ، عمان، 2005، ص20

[18] - محمد السيد سليم، تحليل السياسة الخارجية ، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة ، 1998، ص12

موقف حكومته من جميع هذه القضايا [19]. ولكن ليست كل سياسة خارجية تُمارس بالضرورة من خلال الدبلوماسية فقط، إذ قد تتضمن وسائل أخرى مثل القوة الاقتصادية أو العسكرية أو الإعلامية.

ومع أن هذه التعريفات تبدو متباينة في ظاهرها، فإنها تكشف عند التأمل عن ركائز مشتركة تشكل جوهر الظاهرة الدبلوماسية، يمكن ردّها إلى ثلاثة مكوّنات رئيسية:

البعد الوظيفي: إذ تعنى الدبلوماسية بتنظيم الاتصال بين الدول عبر التفاوض، وتمثيل الدولة في الخارج، والدفاع عن مصالحها السياسية والاقتصادية والثقافية.

البعد الشخصي: حيث يقوم بالعمل الدبلوماسي أفراد محددون، يتمتعون بصفة رسمية ويُخول لهم التحدث باسم دولهم، مع ما يترتب على ذلك من حصانات وامتيازات تُمكّنهم من أداء مهامهم بفاعلية.

البعد القيمي والأخلاقي: فالدبلوماسية ليست مجرد وسيلة تقنية، بل هي نشاط يستند إلى قواعد قانونية وأعراف دولية ومبادئ أخلاقية تفرض احترام السيادة، وحسن النية، والتعاون السلمي بين الشعوب.

وبناءً على ذلك، يمكن القول إن جميع التعريفات – على اختلافها – تلتقي عند حقيقة أساسية، وهي أن الدبلوماسية تمثل الإطار المنظم للتفاعل بين الدول، يجمع بين الطابع القانوني والمؤسسي من جهة، والطابع العملي والسياسي من جهة أخرى. فهي فن وعلم في آن واحد، يتجاوز حدود الأشخاص والوظائف ليعكس جوهر النظام الدولي ذاته. أي علم وفن تنفيذ السياسة الخارجية لدولة ما، لدى غيرها من الدول والأشخاص الدولية الاخرى [20]. وهي كذلك فن لان جل اهتمامها ينصب على التوجيه والاقناع وتتبع الاحداث ومتابعة المفاوضات بشكل حازم وماهر [21].

- عند تناول طبيعة الوظيفة الدبلوماسية، يتضح أنها ليست مجرد نشاط تقني محدود، بل تمثل ركيزة محورية في بنية العلاقات بين الفاعلين في إطار القانون الدولي العام. فقد أدركت الدول منذ عصور مبكرة أن هذه الوظيفة ضرورة لا غنى عنها لضمان استمرارية التفاعل فيما بينها، نظرًا لتشابك مصالحها وتداخل قضاياها. اذا الدبلوماسية تشكل الوسيلة الأساسية في تنفيذ السياسة الخارجية وتحقيق أهدافها في أوقات السلم والحرب على اعتبار ان العمل الدبلوماسي يبقى مستمرا في أوقات السلم والحرب [22]. وبالمقابل فان مشاركة الجهاز الدبلوماسي في تنفيذ السياسة الخارجية بشكل يتسم بالكفاءة والاتقان والتفهم عنصر أساسي لنجاح السياسة الخارجية لاية دولة في تحقيق أهدافها [23].

[19] - د. السيد امين شلبي، في الدبلوماسية المعاصرة، علم الكتاب، القاهرة، 1997،ص30
[20] - د. علاء أبو عامر، الوظيفة الدبلوماسية، دار الشروق للنشر، عمان،2001،ص26
[21] - د. علي صادق أبو هيف ، نفس المرجع السابق، ص12.
[22] -د. عبدالفتاح علي الرشدان، د. محمد خليل الموسى ص22،
[23] - د. جمال بركات ، الدبلوماسية ، مطابع الفرزدق، الرياض. 1985.ص20.

ومع التطور التاريخي، تزايدت أهمية العمل الدبلوماسي بفعل عوامل متعددة، من أبرزها التحولات الاقتصادية الكبرى التي فرضت توسيع نطاق التبادل التجاري، والتطورات الاجتماعية والعلمية التي أوجدت مصالح مشتركة جديدة، إضافة إلى التحديات المرتبطة بحفظ السلم والأمن الدوليين. كل هذه الظروف جعلت من التواصل المباشر والمنتظم بين الدول وسيلة أساسية لتفادي النزاعات، وبناء جسور التعاون، وضمان إدارة الشؤون الدولية على نحو منظم ومستقر.

ومن هذا المنطلق، يمكن القول إن الوظيفة الدبلوماسية قد غدت أداة استراتيجية تُمكّن الدول من التعبير عن مواقفها، وصيانة مصالحها، والتفاوض بشأن الخلافات، فضلًا عن تعزيز التعاون في مختلف المجالات، ويساهم السفير في تحديد موقف حكومته من جميع هذه القضايا[24]. وفهي تمثل الآلية التي من خلالها يتحقق التوازن بين استقلال كل دولة من جهة، وحاجتها إلى الاندماج في المجتمع الدولي من جهة أخرى. فهي كما يصفها تونكين " هي من اهم وسائل تحقيق السياسة الخارجية ولكنها ليست الوسيلة الوحيدة ذلك انها النشاط الذي يمارسه رؤساء الدول، والحكومات وادارات الشؤون الخارجية والوفود والبعثات الخاصة، والممثليات الدبلوماسية ويحقق بوسائل سلمية اهداف وشؤون السياسة الخارجية للدولة" [25].

وإلى جانب ذلك، فإن بروز العديد من الأطر والهيئات الدولية التي تضم ممثلي الدول – سواء تمثلت في المؤتمرات الدبلوماسية، أو في المنظمات العالمية ذات الطابع الشامل، أو في المنظمات الإقليمية والمتخصصة – أوجد حاجة ملحّة إلى قدر عالٍ من التنسيق بين سياسات الدول ومواقفها. فاختلاف المصالح الوطنية، وتضارب الأولويات، وتشابك وجهات النظر بشأن القضايا الدولية، كلها عوامل جعلت من الاتصال المباشر والمستمر بين الدول أداة لا غنى عنها لضمان الانسجام وتفادي الأزمات. ويتحقق هذا الاتصال عبر قنوات متعددة:

فعلى صعيد أول، تظل الدبلوماسية التقليدية الأداة الأساسية للتواصل بين الدول، حيث يضطلع بها الممثلون الدبلوماسيون المقيمون بصورة دائمة في عواصم الدول أو العاملون في مقار البعثات الدبلوماسية. وهؤلاء يشكلون القناة الرسمية والمستمرة لنقل المواقف والتفاوض حول القضايا ذات الاهتمام المشترك. وعلى صعيد آخر، برزت بصورة متنامية دبلوماسية القمة التي يتولاها قادة الدول ورؤساء الحكومات من خلال اللقاءات المباشرة، سواء في إطار اجتماعات ثنائية أو عبر مؤتمرات دولية كبرى. وتمتاز هذه الدبلوماسية

[24] - د. السيد امين شلبي ، الدبلوماسية المعاصرة، ، علم الكتاب للنشر القاهرة 1997م،ص29
[25] - د. علي حسين الشامي، نفس لمرجع السابق ، ص42

بطابعها السياسي المكثف، إذ تعكس أعلى مستويات القرار في الدولة، وغالبًا ما تُحدث تأثيرًا مباشرًا وسريعًا في مسار العلاقات الدولية. لذلك، فالدبلوماسية أصبحت ضرورة تقتضيها طبيعة العلاقات الدولية وما اصلبها من تطور [26].

وعليه، فإن التصور التقليدي للدبلوماسية، الذي كان يقصرها على إطار محدود من المهام والاختصاصات المرتبطة بتمثيل الدولة والتفاوض باسمها، لم يعد كافيًا لمواكبة التطورات المتسارعة في المجتمع الدولي المعاصر. فالنظام الدولي اليوم لم يعد قائمًا فقط على الدول باعتبارها الفاعل الوحيد، بل شهد بروز أطراف جديدة مؤثرة في العلاقات الدولية، وفي مقدمتها المنظمات الدولية بمختلف أشكالها، سواء كانت عالمية كالأمم المتحدة أو إقليمية كالاتحاد الأوروبي وجامعة الدول العربية. وقد أسهمت هذه المنظمات في توسيع نطاق العمل الدبلوماسي، بحيث لم يعد مقتصرًا على القنوات الثنائية التقليدية بين الدول، بل أصبح يشمل أبعادًا متعددة الأطراف، ترتبط بالقضايا الاقتصادية والبيئية والإنسانية والأمنية.

فالدبلوماسية هي نتاج العلاقات الدولية ومن هنا تغدو دراسة العلاقات الدولية والتاريخ الدبلوماسي وفهمهما خطوة مهمة في نجاح الدبلوماسية [27]. ولذلك، تُعد الدبلوماسية أحد فروع القانون العام، وتتمثل وظيفتها الأساسية في تنظيم العلاقات الخارجية بين الدول وتوجيهها. فهي تقوم على التفاوض وإبرام الاتفاقيات الدولية، والعمل على صون المصالح المشتركة، وتعزيز الأمن والسلم الدوليين. كما تحدد القواعد الخاصة بتمثيل الدول في الخارج، وتضطلع بدور محوري في إدارة القضايا الدولية، من خلال وضع الآليات التي تكفل حسن سير المفاوضات وتسوية الخلافات بالطرق السلمية. وتتفق التصورات التقليدية للدبلوماسية، بما في ذلك آراء ساتو وجينت، من خلال مؤلفاتهم مع هذا المفهوم.

لم تعد النظرة التقليدية للعلاقات الدبلوماسية قادرة على مواكبة التطورات التي يشهدها المجتمع الدولي في العصر الحديث، إذ كان هذا التصور يحصر الوظيفة الدبلوماسية في إطار العلاقات بين الدول فقط، متجاهلًا التوسع الكبير الذي طرأ على نطاق القانون الدبلوماسي، ليشمل كذلك الروابط القائمة بين الدول والمنظمات الدولية، وأيضًا العلاقات التي تنشأ بين هذه المنظمات فيما بينها.

[26] - د. عبدالفتاح علي الرشدان، د. محمد خليل الموسى، نفس المرجع السابق، ص24
[27] - د. عبدالفتاح علي الرشدان، د. محمد خليل الموسى، نفس المرجع السابق، ص26

تتضح أهمية هذا التطور في العلاقات الدبلوماسية من خلال تزايد وتشابك القضايا الدولية ذات الأبعاد السياسية والاقتصادية والقانونية، وهي قضايا يتعذر على الأجهزة الوطنية المعنية بالسياسة الخارجية التعامل معها منفردة دون الاستعانة بآليات دبلوماسية متخصصة ومتواصلة، ان مشاركة الجهاز الدبلوماسي في تنفيذ السياسة الخارجية بشكل يتسم بالكفاءة والاتقان والتفهم عنصر أساسي لنجاح السياسة الخارجية [28]. ومن هنا برزت الحاجة إلى وجود بعثات وممثلين دائمين للدول في الخارج، يتولون التعبير عن إرادة دولهم، وصون مصالحها، وضمان حضورها المستمر والفعّال في الساحة الدولية.

وعليه فان القانون الدولي العام هو الإطار القانوني الذي ينظم تفاعلات الدول والمنظمات الدولية ببعضها البعض، ويشمل ذلك في المقام الأول العلاقات الدبلوماسية التي تلتزم فيها الدول باتفاقيات ومعاهدات دولية مثل اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، والتي تحدد قواعد الحصانة والامتيازات للدبلوماسيين، وترسخ مبدأ السيادة واحترام الشؤون الداخلية للدول، وبعبارة أخرى، فإن القول بأن جوهر العلاقات الدبلوماسية يقوم بالأساس على ارتباطها بأشخاص القانون الدولي العام وحدهم يُعد قولًا صحيحًا.

"إذن الدبلوماسية" ليس مصدرًا مباشرًا للقانون الدولي، ولكنه قد يكون دليلًا على وجود عرف دولي أو ممارسة دولية تساهم في تكوين أحد مصادر القانون الدولي.وهي تتحرك في نفس الوقت ضمن أصول وقواعد احكام القانون الدولي . والقانون القانون الدبلوماسي هو جزء أساسي من الدبلوماسية ، اذ ان التطور الطبيعي للممارسة الدبلوماسية عادة ما يرافقه تطور في العادرات والتقاليد الدبلوماسية، مما يؤدي الى ترسيخها ويجعل منها عرفا يسهل معه ان يصبح قواعد قانونية دولية، يتم الاتفاق على صياغتها بشكل معين لتصبح مقبولة وصالحة لخلق قانون دبلوماسي [29]. كما تعني ببيان كيفية إدارة الشؤون الدولية وكيفية التشاور والتفاوض بينها [30].

وهو ما يفيد بأن القواعد التي تضبط ممارسة الوظيفة الدبلوماسية تشكّل جزءًا أصيلًا من بنية القانون الدولي العام. كما أن التأكيد على طبيعتها الدولية يُعد أمرًا محوريًا عند البحث في مصادرها القانونية، وكذلك عند تحديد الهيئات أو الكيانات المخوَّلة قانونًا للانخراط في هذه العلاقات. وبالتالي فالعلاقة بينهما علاقة وثيقة ومتداخله ويحكمها امران الأول ان العلاقات والعدات الدبلوماسية قد لعبتا دورا في تشكيل القانون الدولي

[28] - د. جمال بركات ، الدبلوماسية ، مطابع الفرزدق الرياض، 1985، ص19.
[29] - د. عبدالفتاح علي الرشدان، د. محمد خليل الموسى، نفس المرجع السابق، 28ص ، وهو كذلك عند محمد خاف، الدبلوماسية: النظرية والممارسة، عمان ، دار زهران 1997،ص88
[30] - د. علي صادق أبو هيف، نفس المرجع السابق، ص21

بمصدريه العرفي والاتفاقي، والثانية ان القواعد القانونية التي تتعلق بالدبلوماسية وتنظم عملها قد أصبحت جزءا من القانون الدولي وهو مايمكن تسميته أحيانا بالقانون الدبلوماسي [31].

- تقوم الوظيفة الدبلوماسية أساسًا على إيجاد التوازن بين مصالح أشخاص القانون الدولي من خلال الوسائل السلمية، مثل الحوار والتفاوض والتواصل، وذلك لتحقيق السلام والاستقرار وتعزيز التعاون بين الدول والمنظمات الدولية [32]. وتهدف إلى بناء جسور التفاهم وتجنب التصعيد وحل النزاعات في عالم يشهد تعقيدات متزايدة. فالدول، بصفتها أعضاء في المجتمع الدولي، تعمل على تعزيز مواقفها وتحقيق غاياتها باستخدام أدوات العلاقات الدولية، من اجل وضع حد لتلك الحروب او حتى في تكوين التحالفات واستعراض القوة [33]. وابرز هذه الأدوات ما يمكن وصفه بـ"سياسة التفاوض والمساومة" ضمن إطار العلاقات الدولية، وهو المفهوم الذي يُقابل في اللغة الإنجليزية مصطلح Negotiations بمعناه الواسع.

إن "سياسة التفاوض والمساومة" التي تُمارَس في العلاقات الدبلوماسية ينبغي أن تظل محكومة بضوابط عقلانية وأدوات سلمية مرنة، دون أن تنزلق إلى دائرة الإكراه المادي أو التهديد باستخدام القوة. فالإكراه الدبلوماسي المشروع يقوم عادة على وسائل الضغط السياسية والاقتصادية المشروعة التي تُعد امتدادًا طبيعيًا لفعل التفاوض، بينما يختلف ذلك جذريًا عن اللجوء إلى القوة العسكرية، الذي يُخرج العلاقة من نطاق التفاهم السلمي إلى منطق الصراع والعداء، ويحوّلها من علاقات دبلوماسية إيجابية إلى ما يُعرف بالعلاقات السلبية أو علاقات الحرب. ومن ثم فإن التمييز بين أدوات التأثير الدبلوماسي وبين مظاهر الإكراه العسكري يعد شرطًا أساسيًا للحفاظ على الطبيعة السلمية للتفاعلات الدولية.

خلال الفترات التي تسود فيها الغلبة للقوة العسكرية على حساب القانون، لا يُمكن اعتبار أي قرارات أو إجراءات صادرة في هذا الإطار جزءًا من العمل الدبلوماسي الحقيقي. ففي هذه الحالة، تتحول العلاقات بين الدول من مسار التفاوض والحوار السلمي إلى مجال الخضوع والإكراه، حيث تُفرض الإرادة بالقوة وليس بالاتفاق الطوعي. ويصبح ما يُتخذ من إجراءات مجرد انعكاس لهيمنة طرف على آخر من أشخاص القانون الدولي ، بعيدًا عن مبادئ الدبلوماسية التي تقوم على الاحترام المتبادل والبحث عن حلول سلمية وتحقيق مصالح مشتركة. وبالتالي، يظل النشاط الدبلوماسي الحقيقي مرتبطًا بالقدرة على الحوار والوساطة

[31] - د. عزالدين فودة، نفس المرجع السابق، 57
[32] - انظر تعريف القانون الدبلوماسي عند ، د. علي صادق او هيف، نفس المرجع السابق ص19
[3333] - د. فاضل زكي ، الدبلوماسية ، مطابع دار الجمهورية ، بغداد 1978، ص12

والاتفاق الطوعي، وليس بالأوامر المفروضة بالقوة أو التهديد العسكري، فاذا ماوقع فلا مفر من التفكير مجددا للعودة الى التفاوض لانهاء النزاع باقل الخسائر في تلك اللحظات، تستعيد الدبلوماسية مجددا دورها الطبيعي، وتسعى لاسترجاع زمام المبادرة من يد العسكريين، حتى إذا كان القائمون على إعادة السلام أنفسهم من القيادات العسكرية. وبناءً على ذلك، فإن اللجؤ للوسائل السلمية هو الأسلوب الأمثل لتجنب استخدام القوة بين طرفين أو أكثر، وان الذهاب للعمليات العسكرية تمثل إعلانًا عن فشل الوسائل السلمية.

يمكن تعريف الدبلوماسية على أنها ممارسة تهدف إلى تنظيم العلاقات بين الدول وإدارتها بطريقة سلمية، وهي أيضا الأسلوب الذي يتبعه أشخاص القانون الدولي العام من أجل تيسير إقامة علاقات ودية وسلمية فيما بينهم، حيث يجمع هذا التعريف بين عنصرين أساسيين: أولًا، الوظيفة الدبلوماسية ذات الطابع الدولي، وثانيًا، الأسلوب السلمي الذي يقوم عليه التواصل والتفاوض بين الأطراف المختلفة . ومن هنا أصبحت عبارة القانون الدبلوماسي التي تتخذ أحيانا عنوانا لدراسة الدبلوماسية تشير الى ذلك الجزء من القانون الدولي المتعلق بالدبلوماسية [34].

.

هذا يقودنا إلى التعمق في فهم طبيعة الوظيفة الدبلوماسية نفسها، بما تحمله من مهام ومسؤوليات، وكذلك إلى دراسة ماهية القانون الدبلوماسي الذي ينظم هذه الوظيفة. فالوظيفة الدبلوماسية ليست مجرد وظيفة إدارية أو بروتوكولية، بل هي عنصر محوري في بناء وإدارة العلاقات الدولية، تتطلب معرفة بالقوانين والأعراف الدولية، والقدرة على التفاوض والتواصل بطرق سلمية. أما القانون الدبلوماسي، فهو الإطار القانوني الذي يحدد حقوق وواجبات الممثلين الدبلوماسيين والدول في سياق هذه العلاقات، ويضع قواعد واضحة للامتيازات والحصانات، وينظم كيفية معالجة النزاعات أو حماية مصالح الدول في الخارج . . دراسة هذين الجانبَين معًا توفر رؤية متكاملة لطبيعة الدبلوماسية وأهميتها في استقرار النظام الدولي وتحقيق السلام والتعاون بين الدول.وهو ماسيتم شرحه في العنوان القادم .

الفرع الثاني: نشأة الوظيفة الدبلوماسية

مرت العلاقات الدبلوماسية بمراحل متدرجة عبر التاريخ، إذ بدأت في شكل تبادلات بسيطة ومحدودة بين ممثلي القبائل أو المدن، تقوم أساسًا على التفاوض بشأن مسائل تتعلق بالتجارة أو حل النزاعات

[34] - د. عزالدين فودة، النظم الدبلوماسية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1961، ص 53

أو إبرام التحالفات. ومع تطور الحياة الساسية واتساع نطاق التفاعل بين الكيانات البشرية، اتخذت هذه العلاقات طابعًا أكثر تنظيمًا، فتحولت إلى منظومة مؤسساتية تشمل البعثات الدبلوماسية الدائمة، وإبرام المعاهدات الثنائية والجماعية، ثم عقد المؤتمرات الدولية التي أتاحت للدول معالجة القضايا المشتركة على نطاق أوسع.

ويعكس هذا المسار المتدرج ازدياد تعقيد القضايا الدولية وتشابكها، بما في ذلك المسائل السياسية والاقتصادية والقانونية والأمنية، وهو ما أوجد حاجة ماسة إلى وضع قواعد قانونية دقيقة وموحدة لتنظيم العلاقات بين الدول. وهنا ظهر القانون الدبلوماسي كأحد أقدم وأرسخ فروع القانون الدولي، إذ اضطلع بدور جوهري في رسم معالم هذه العلاقات وضمان استمراريتها، بما يوفر إطارًا للتعاون الدولي، ويتيح معالجة الخلافات والنزاعات عبر الوسائل السلمية بدلًا من الاحتكام إلى القوة أو الحرب.

يرى العديد من الباحثين أن القانون الدبلوماسي يُعد من أعرق فروع القانون الدولي العام وأقدمها نشأة، إذ يقترن ظهوره بتبلور فكرة العلاقات الدبلوماسية الدائمة بين الدول. فمع تطور المجتمعات البشرية وخروجها من إطار الاكتفاء الذاتي إلى مرحلة الاحتكاك والتواصل مع الجماعات الأخرى، برزت الحاجة إلى تنظيم أشكال هذا التفاعل ووضع ضوابط تضبطه وتضمن استمراره. ومن هنا يمكن القول إن بذور الدبلوماسية وُجدت منذ اللحظة التي شرعت فيها الشعوب في التواصل والتبادل، سواء لأغراض تجارية أو سياسية أو عسكرية أو ثقافية.

ويؤكد فقهاء القانون الدولي على أن العلاقات الدبلوماسية وُلدت مع ولادة التفاعل الإنساني ذاته؛ فكما أن الشعوب القديمة لم تستطع أن تعيش في عزلة تامة، كذلك لم يكن بوسعها الاستمرار في علاقاتها الخارجية دون وسائل للتواصل والتفاوض. ومن ثم، فإن الدبلوماسية قديمة قِدم الشعوب ذاتها، فكانت في بداياتها في صورة اتصال وتعاون بين الافراد والمجتمعات [35]، حيث نجد آثارها في ممارسات الحضارات القديمة، مثل المصريين القدماء، والآشوريين، والإغريق، والرومان، الذين ابتكروا أشكالًا بدائية من التمثيل والتفاوض لحماية مصالحهم وإدارة علاقاتهم مع الكيانات الأخرى.

[35] - د. عبدالعزيز محمد سرحان، قانون العلاقات الدبلوماسية والقصلية، القاهرة 1984 ، ص9

ومع مرور الزمن، تطورت هذه الممارسات العفوية إلى قواعد عرفية ثم إلى قانون دبلوماسي متكامل، يضبط الحقوق والواجبات بين الدول، ويحدد مكانة الممثلين الدبلوماسيين وحصاناتهم وامتيازاتهم. ومن هنا جاء الاعتراف بالقانون الدبلوماسي كفرع مستقل من فروع القانون الدولي، يقوم على موروث تاريخي طويل، ويستند إلى تجارب إنسانية متعاقبة أثبتت أن التواصل السلمي المنظم بين الشعوب والدول يشكل ضرورة وجودية لا غنى عنها.

يرى العديد من الباحثين أن القانون الدبلوماسي يُعد من أعرق فروع القانون الدولي العام وأقدمها نشأة، إذ يقترن ظهوره بتبلور فكرة العلاقات الدبلوماسية الدائمة بين الدول. فمع تطور المجتمعات البشرية وخروجها من إطار الاكتفاء الذاتي إلى مرحلة الاحتكاك والتواصل مع الجماعات الأخرى، برزت الحاجة إلى تنظيم أشكال هذا التفاعل ووضع ضوابط تضبطه وتضمن استمراره. ومن هنا يمكن القول إن بذور الدبلوماسية وُجدت منذ اللحظة التي شرعت فيها الشعوب في التواصل والتبادل، سواء لأغراض تجارية أو سياسية أو عسكرية أو ثقافية.

ويؤكد فقهاء القانون الدولي أن العلاقات الدبلوماسية وُلدت مع ولادة التفاعل الإنساني ذاته؛ فكما أن الشعوب القديمة لم تستطع أن تعيش في عزلة تامة، كذلك لم يكن بوسعها الاستمرار في علاقاتها الخارجية دون وسائل للتواصل والتفاوض. ومن ثم، فإن الدبلوماسية قديمة قِدم الشعوب ذاتها، حيث نجد آثارها في ممارسات الحضارات القديمة، مثل المصريين القدماء، والآشوريين[36]، والإغريق، والرومان، الذين ابتكروا أشكالًا بدائية من التمثيل والتفاوض لحماية مصالحهم وإدارة علاقاتهم مع الكيانات الأخرى.

وإلى جانب ذلك، يشدد الفقه القانوني على أن فكرة الحصانة الدبلوماسية تعود بدورها إلى تلك العصور القديمة؛ فقد عرفت المجتمعات الأولى ضرورة حماية المبعوثين وإحاطتهم بالامتيازات والحصانات التي تُمكّنهم من أداء مهامهم دون خوف أو تهديد. إذ كان التعرض للمبعوث يُعد انتهاكًا خطيرًا للأعراف السائدة وعدوانًا على الدولة التي يمثلها، ما جعل احترام مكانتهم تقليدًا راسخًا في التعامل بين الشعوب. وقد أشارت إلى هذا المبدأ صراحةً اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، التي أكدت أن: «شعوب جميع الدول قد اعترفت، منذ أزمنة بعيدة، بالمكانة القانونية للممثلين الدبلوماسيين».

[36] - د. - محمد محمد التابعي ، العمل الدبلوماسي ، مطبعة أكاديمية ناصر العسكرية العليا، القاهرة ، ١٩٧١م، ص16

ان تاريخ الدلوماسية يرتبط ارتباطا وثيقا بتاريخ الشعوب، وهو ينسجم مع الأوضاع الاجتماعية الأساسية للمجتمعات في تنظيم وترتيب علاقاتها مع بعضها البعض، وبطبيعة الحال فقد تطورت الاتصالات الدبلوماسية بحسب التطور الذي أصاب العلاقات بين الجماعات والبيئة المحيطة بها [37]. وبذلك، يتضح أن القانون الدبلوماسي لم يكن وليد العصر الحديث فحسب، بل هو ثمرة تراكم تاريخي طويل من الممارسات والأعراف، بدءًا من الحماية التي مُنحت للمبعوثين الأوائل، وصولًا إلى التدوين الشامل في اتفاقية فيينا التي أرست قواعد دقيقة للحصانات والامتيازات، وأعطت هذا المبدأ صفة الإلزام القانوني الدولي. .

يمكن القول إنه في تلك المراحل المبكرة من التاريخ، لم يكن هناك نظام لوجود ممثلين يقيمون بشكل دائم لدى الشعوب أو الدول الأخرى، وذلك بسبب محدودية تطور العلاقات الدولية آنذاك وضيق نطاق التفاعل بين الكيانات السياسية. فقد كانت الدبلوماسية في صورتها الأولى تتسم بطابعها المؤقت وغير الدائم، حيث كانت الجماعات أو الدول تبعث بمبعوثين أو مندوبين خاصين عندما تبرز قضية قانونية، أو تنشأ مسألة سياسية أو تجارية تستلزم التفاوض مع طرف آخر.

وبمجرد انتهاء المهمة الموكلة إليهم، كان هؤلاء المبعوثون يعودون إلى أوطانهم أو جماعاتهم، دون أن يظل بينهم أي تمثيل دائم أو بعثة مقيمة لدى الطرف الآخر. وبالتالي، كانت العلاقات الدبلوماسية في تلك الفترة محدودة النطاق ومرتبطة بالظروف الطارئة، قبل أن يتطور الأمر لاحقًا ليأخذ شكل البعثات الدائمة التي تعكس مستوى أكثر تقدمًا من التنظيم والتواصل الدولي.

اولا: الدبلوماسية في العصور القديمة

يشير عدد كبير من الباحثين إلى أن الوظيفة الدبلوماسية شهدت في الحضارة اليونانية القديمة تطوراً بارزاً، حيث أدت دوراً محورياً في إدارة شؤون المدن، التي اتسم بها النظام السياسي الإغريقي. ورغم أن اليونانيين – وفق الرأي الغالب – لم يبلوروا نظام البعثات الدبلوماسية الدائمة كما هو الحال في العلاقات الدولية الحديثة، فإن ذلك لم يحل دون منح الدبلوماسية قيمة رفيعة ومكانة مؤثرة في حياتهم السياسية. وكذلك تشير موسوعة العلوم الاجتماعية بالفرنسية الى ان الدبلوماسية كانت قد نشات للاتصال والتفاهم بين الجماعات

[37] - د. عبدالفتاح علي الرشدان، د. محمد خليل الموسى، نفس المرجع السابق، ص31

السياسية المتجاورة في العصور القديمة، ومن ثم تطورت الى نظام لاقامة علاقات ودية متبادلة بين السلطات السياسية في الاحقاب المتلاحقة [38].

فقد دأبت المدن–الدول المستقلة على إيفاد مبعوثين خاصين كلما اقتضت الحاجة، سواء لعقد التحالفات، أو لحل النزاعات عبر الوساطة، أو لتنظيم العلاقات التجارية وتيسيرها. وقد حظيت هذه المهام باحترام كبير، حيث نُظر إلى المبعوثين كأشخاص يتمتعون بحصانة وحماية مكّنتهم من أداء وظائفهم بحرية وأمان، وهو ما يعكس إدراك المجتمع الإغريقي المبكر لأهمية التواصل الدبلوماسي كأداة لتحقيق السلم والتعاون.

كما أن التعددية السياسية للإغريق، القائمة على استقلال المدن–الدول وتباين مصالحها، وفرت بيئة خصبة لازدهار النشاط الدبلوماسي، إذ اضطرت كل مدينة إلى إدارة شبكة معقدة من العلاقات مع غيرها عبر التفاوض والحوار المستمرين. وهذا جعل الدبلوماسية تحتل موقعاً مركزياً في الفكر والممارسة السياسية الإغريقية، وأسهم في ترسيخها كآلية أساسية لضبط التوازنات وحل التحديات المشتركة.

برزت الدبلوماسية في الحضارة اليونانية القديمة كوسيلة رئيسية لإدارة العلاقات بين المدن–الدول، خاصة في ما يتعلق بقضايا السلم والحرب، وإبرام الاتفاقيات، وتنسيق التحالفات. فقد اتسمت تلك العلاقات بدرجة كبيرة من التعقيد والتشابك نتيجة التنافس السياسي والاقتصادي، الأمر الذي جعل من الضروري إيجاد آليات لتنظيم هذه الروابط وضمان استمراريتها.

وفي هذا السياق، اعتادت المدن على إيفاد بعثات دبلوماسية خاصة في مناسبات معينة، كالتعامل مع نزاعات قانونية أو خلافات سياسية، أو عند الحاجة إلى التفاوض حول قضايا ذات مصلحة مشتركة. وكانت هذه البعثات مؤقتة بطبيعتها، إذ تنتهي مهمتها بإنجاز الغرض الذي أُرسلت من أجله، ليعود المبعوثون بعدها إلى مدنهم. ووفقًا للرأي الغالب في تلك الحقبة، لم يكن هناك نظام للبعثات الدبلوماسية الدائمة، بل كانت الدبلوماسية آنذاك تُمارس على نحو غير مستمر يرتبط بظروف خاصة تستدعي الحوار والتفاوض.

[38] -- د. عبدالفتاح علي الرشدان، د. محمد خليل الموسى، نفس المرجع السابق، ص31 ، وكذلك عند د، علي حسين الشامي ، الدبلوماسية ، بيروت دار الملايين 1990، ص53

غير انه بتقدم المدنية والحضارة تطورت عقلية الدول واضطرت بتاثير الروابط والعلاقات التي نشات بينها، الى الاعتراف بضرورة إيجاد علاقات مستمرة بينها تجني منها اطيب النتائج واحسنها [39].

أصبحت الوظيفة الدبلوماسية في تلك الفترة عنصرًا أساسيًا ومحوريًا، نظرًا لازدهار التمدن وضرورة إدارة العلاقات السياسية والقانونية بين المدن الأكثر حضارة وتأثيرًا. ومع تصاعد المنافسة على النفوذ والهيمنة، برزت الحاجة إلى آليات لتنظيم الصراعات والتنافس بين هذه المدن. وقد نتج عن ذلك ما يُعرف بـ دبلوماسية المناسبات، وهي شكل من أشكال الدبلوماسية المؤقتة التي تختلف عن نظام البعثات الدبلوماسية الحديثة، لكنها مثلت نقطة الانطلاق لفكرة الدبلوماسية المنظمة فيما بعد.

على الرغم من محدودية نطاقها وبساطتها النسبية، لعبت الدبلوماسية المؤقتة في العصور القديمة دورًا محوريًا وأساسيًا في تطور العلاقات الدولية، حيث كانت تمثل الوسيلة الأولى لتنظيم الاتصال الرسمي بين الوحدات السياسية المستقلة. فقد وفرت هذه التجربة العملية للأمم الأولى آلية للتفاوض والتفاهم، بما مكّن المدن والدول الصغيرة من تنسيق مصالحها وإدارة الخلافات دون اللجوء إلى العنف المباشر، وهو ما شكّل خطوة أولى نحو ضبط العلاقات بين الدول بشكل سلمي ومنهجي.

كما ساهمت هذه الدبلوماسية المبكرة في تأسيس قاعدة قانونية غير مكتوبة، اعتمدت عليها الحضارات لاحقًا، لتحديد حقوق وواجبات المبعوثين، وضمان حمايتهم أثناء أداء مهامهم، وتنظيم سلوكيات التفاوض والتحالفات. وقد أسهمت هذه الممارسات في بلورة المفاهيم الأولية للعلاقات الدبلوماسية، مثل الحصانة الدبلوماسية، وحق المبعوث في أداء مهمته دون تدخل، وهي المبادئ التي شكلت فيما بعد الأساس الفكري والقانوني للقانون الدبلوماسي الحديث.

بالإضافة إلى ذلك، فقد أتاح هذا النوع من الدبلوماسية الفرصة لتجريب آليات مختلفة لإدارة النزاعات والتنافس على النفوذ والموارد بين المدن والدول، ما أوجد بيئة خصبة لتطوير استراتيجيات التفاوض والتسوية التي أصبحت لاحقًا جزءًا لا يتجزأ من عمل البعثات الدبلوماسية الدائمة. وبالتالي، يمكن القول إن الدبلوماسية المؤقتة كانت اللبنة الأولى لتطور القانون الدبلوماسي، ومهدت الطريق لتأسيس نظام عالمي أكثر انتظامًا في العلاقات بين الدول، قائم على الحوار والتعاون واحترام السيادة، بعيدًا عن استعمال القوة.

[39] - د. سومحي فوق العادة ، البلوماسية والبروتوكول،حقوق الطبع المكتبة الوطنية، دمشق ،1960 ، ص8

تكمن أهمية هذه القواعد في القانون الدبلوماسي اليوناني القديم في أنها عكست وعيًا مبكرًا لدى اليونانيين بضرورة وضع ضوابط واضحة لتنظيم التفاعل بين الوحدات السياسية المستقلة، بما يضمن إدارة الخلافات وتسهيل التعاون بين المدن-الدول المختلفة. كما أسهمت هذه القواعد في إرساء تقاليد وممارسات محددة في مجال العلاقات الدبلوماسية، منها حماية المبعوثين ومنحهم حصانات تمكنهم من أداء مهامهم بحرية وأمان، وتحديد أساليب التفاوض المعتمدة، ووضع إجراءات واضحة لإبرام الاتفاقيات وتحقيق الالتزامات المتبادلة.

وقد شكّلت هذه الممارسات الأساس الفكري والقانوني الذي تطور لاحقًا ليصبح جزءًا من القانون الدولي الحديث، حيث مثلت اللبنة الأولى في بناء قواعد سلوكية مؤسسية تحكم العلاقات بين الدول، وتوفير إطار قانوني يوازن بين حماية مصالح الدول والحفاظ على السلم والنظام في المجتمع الدولي. بعبارة أخرى، يمكن القول إن قواعد الدبلوماسية اليونانية القديمة أسهمت في بلورة المبادئ الجوهرية للحصانة الدبلوماسية والتنظيم القانوني للعلاقات الدولية، والتي شكلت فيما بعد صلب الفكر القانوني الدبلوماسي الحديث.

وعلى الرغم من أن التجربة الدبلوماسية في الحضارة اليونانية القديمة تمثّل المرحلة التمهيدية لتطوير القواعد القانونية المؤسسية، إلا أنها توفر لنا رؤية معمقة لكيفية إدراك المجتمعات القديمة لأهمية تنظيم العلاقات بين الوحدات السياسية المستقلة. فقد أدرك اليونانيون أن التعاون بين المدن – الدول، وإدارة النزاعات، وضمان الاستقرار الإقليمي، لا يمكن أن يعتمد على الصدفة أو القوة فقط، بل يحتاج إلى وضع أسس قانونية وأعراف مقبولة تحدد السلوكيات المتوقعة من المبعوثين، وآليات التفاوض، وشروط إبرام الاتفاقيات .

وهكذا، فإن هذه التجربة لم تقتصر على كونها ممارسة عملية، بل شكلت أيضًا مرحلة تأسيسية للفكر القانوني الدولي، حيث أسهمت في ترسيخ مفاهيم مثل الحصانات الدبلوماسية، والاحترام المتبادل بين الدول، وأهمية الالتزام بالاتفاقيات المبرمة. كما وفّرت هذه الأسس إطارًا منظمًا سمح بتقليل النزاعات الناتجة عن سوء الفهم أو التعارض في المصالح، مما يعكس وعيًا مبكرًا لدى الحضارات القديمة بأن العلاقات الدولية تحتاج إلى قواعد واضحة، وأن استقرار المجتمع الدولي يعتمد على احترام هذه القواعد. .

وبذلك، يمكن القول إن تجربة اليونانيين في الدبلوماسية قدمت اللبنات الأولى التي ستمهد لاحقًا لتطور نظام البعثات الدبلوماسية الدائمة، والقوانين والأعراف التي تحكم العمل الدبلوماسي كما نعرفه اليوم، مؤشّرة على استمرارية تطور الفكر القانوني الدولي عبر العصور.

ولأن الاعتداء على حصانة المبعوث يُعتبر خرقًا جسيمًا يمكن أن يؤدي إلى توتر العلاقات أو اندلاع النزاعات المسلحة، فقد أدرك اليونانيون منذ وقت مبكر أن حماية المبعوث أمر جوهري لضمان نجاح المفاوضات واستمرارية التعاون بين المدن–الدول. ومن هذا المنطلق، كان من الضروري أن يتمتع المبعوث بوضع خاص يستثنيه من أي تدخل قضائي أو قانوني في الدولة المستقبلة، بما يتيح له أداء مهمته بحرية وفعالية دون تهديد أو مضايقة.

ومن جهة أخرى، تُعد الإمبراطورية الرومانية حالة استثنائية في تاريخ العلاقات الدولية، نظرًا لشمولية هيمنتها السياسية على معظم الشعوب والأقاليم المحيطة به، بسبب تفوقها العسكري ا[40]. فقد تمكنت روما، بفضل قوتها العسكرية وتنظيمها الإداري الصارم، من فرض سيطرتها على مناطق واسعة ومتفرقة، حتى اعتبرها بعض المؤرخين – ومن بينهم الباحث هورست – الوحدة السياسية الكبرى الوحيدة في العالم المتمدن آنذاك. وبذلك، شكلت تجربة روما نموذجًا مختلفًا عن النظام اليوناني متعدد المدن، حيث قلّت الحاجة إلى حماية المبعوثين الفردية بقدر ما أصبحت السلطة الرومانية المركزية تتحكم مباشرة في العلاقات الداخلية والخارجية لكل الأقاليم التابعة لها.

و من المهم فحص هذا التمايز لمعرفة التفرقة بوضوح بين نظام التمثيل الدبلوماسي بالمعنى المتعارف عليه في العلاقات الدولية، وبين نظام الهيمنة الاستعمارية الذي اتسمت به بعض الإمبراطوريات القديمة، وفي مقدمتها الإمبراطورية الرومانية. ففي حين أن التمثيل الدبلوماسي يقوم على مبدأ المساواة بين الدول المستقلة، ويهدف إلى تنظيم العلاقات وتسهيل الحوار والتفاوض، فإن نظام الهيمنة الاستعمارية كان يعكس سيطرة الدولة المركزية على الأقاليم التابعة لها، بحيث لا مجال فيه للاعتراف بكيانات أخرى ذات سيادة مستقلة.

[40] - د.محمد المجذوب ، العلاقات الدولية ، مكتبة مكاوي للنشر والتوزيع ، بيروت 1978،ص 38

في هذا السياق، منح النظام الروماني لممثلي المقاطعات وضعًا قانونيًا خاصًا ضمن البنية الإدارية والسياسية للإمبراطورية، غير أن هذا المركز لا يرقى إلى مرتبة التمثيل الدبلوماسي بالمعنى الذي رسخته قواعد القانون الدولي لاحقًا. فهؤلاء لم يكونوا وسطاء أو مفاوضين يعبرون عن إرادة كيانات مستقلة، بل كانوا أدوات مباشرة لتنفيذ سياسات روما المركزية، يمارسون سلطاتهم باسمها ويعملون على تأمين تبعية الأقاليم واستمرار ولائها للإمبراطورية.

ويذهب الباحث وولسن إلى أن الدبلوماسية بالمعنى الحديث لم يكن لها وجود حقيقي داخل النظام الروماني؛ إذ إن روما لم تكن تنظر إلى الشعوب المحيطة بها باعتبارها وحدات سياسية ذات سيادة مستقلة، تستوجب إقامة علاقات قائمة على الندية أو التفاوض. بل اعتبرت نفسها المركز الوحيد للقرار والسيطرة، وأقامت علاقاتها مع الآخرين على أساس الهيمنة والخضوع لا على أساس الشراكة والتكافؤ. ومن ثم، يمكن القول إن الممارسات الدبلوماسية بالمعنى المتعارف عليه لم تجد مجالًا في التجربة الرومانية، التي قامت على فكرة التفوق السياسي والعسكري أكثر من قيامها على مبادئ الحوار والتواصل السلمي.

هذا القول اقرب الى الحقائق التاريخية والتحليل القانوني لنظام الإمبراطورية الرومانية، إذ كانت علاقات روما مع الشعوب والأقاليم الأخرى قائمة بشكل أساسي على الهيمنة العسكرية والسيطرة المباشرة. فالقوة كانت الأداة الأساسية التي تحكم بها روما شؤونها الداخلية والخارجية، وكانت السيادة المطلقة للإمبراطورية تمنع أي شكل من أشكال التفاوض المتكافئ أو الحوار السياسي مع الكيانات الخاضعة لها.

في ظل غياب تعدد الوحدات السياسية المستقلة، سواء داخل الإمبراطورية الرومانية أو خارجها، كان من العسير الحديث عن وجود علاقات دبلوماسية بالمعنى المتعارف عليه لاحقًا. فالعلاقات الدبلوماسية، في جوهرها، تقوم على مبدأ الاعتراف المتبادل بالسيادة، وتبادل الممثلين الدبلوماسيين، وإرساء نظام قانوني يحدد الحقوق والالتزامات المتبادلة بين الأطراف. غير أن هذا الأساس لم يكن متوافرًا في التجربة الرومانية، حيث احتكرت روما وحدها السلطة والقرار.

وبما أن القانون الدولي الحديث يقوم على وجود كيانات سياسية متعددة تتفاعل فيما بينها لوضع قواعد مشتركة تنظم علاقاتها، فإن هذا المفهوم لم يكن مطبقًا في إطار الإمبراطورية الرومانية. فكل القوانين

والقرارات من المركز في روما، وجرى فرضها بشكل إلزامي على جميع الأقاليم التابعة، دون منحها أي هامش من الاستقلال أو فرصة للمشاركة في صياغة هذه القواعد. وبذلك غابت الشروط الضرورية لقيام نظام دبلوماسي حقيقي، وحل محلها نموذج قائم على التبعية المطلقة والخضوع للإرادة المركزية.

ومع ذلك، شهد الوضع تغييرات تدريجية مع تراجع القوة العسكرية للإمبراطورية الرومانية، وعجزها عن فرض السيطرة الكاملة على الشعوب والأقاليم بالقوة المباشرة كما كان في السابق. فقد أدى هذا الضعف إلى ظهور وحدات سياسية جديدة ومستقلة داخل المجتمع الدولي، مما فتح الباب أمام نشوء علاقات دبلوماسية أكثر نظامية وتنظيمًا، وساهم في بلورة أسس القانون الدبلوماسي كما أصبح يعرف لاحقًا.

وكانت إيطاليا واحدة من أبرز الأمثلة على هذا التحول، بعد أن تحررت من الهيمنة الرومانية وتفتت السيطرة المركزية. ففي هذه البيئة الجديدة ظهرت جمهوريات المدن المستقلة التي قامت داخل شبه الجزيرة الإيطالية، مثل فلورنسا والبندقية وجنوة، حيث امتلكت كل منها كيانًا سياديًا مستقلًا، ونظامًا سياسيًا وإداريًا يسمح لها بإدارة شؤونها الداخلية والخارجية.

وقد أتاح هذا التطور السياسي تحول الدبلوماسية من مجرد ممارسات موسمية أو مؤقتة، ترتبط بقضايا أو نزاعات محددة، إلى دبلوماسية دائمة ومنظمة. فقد بدأت المدن الإيطالية بإرسال ممثلين مقيمين لدى بعضها البعض، وتأسيس قنوات اتصال منتظمة، وإبرام اتفاقيات سياسية وتجارية، مما وضع اللبنات الأولى لنظام دبلوماسي يشبه إلى حد كبير ما نراه اليوم في العلاقات الدولية.

وبذلك، يمثل هذا التحول نقطة فاصلة في تاريخ الدبلوماسية، إذ أظهر كيف يمكن للتغيرات في التوازن السياسي والعسكري أن تؤدي إلى تطوير أساليب جديدة لإدارة العلاقات بين الوحدات السياسية، مع الحفاظ على مبادئ السلم والاعتراف بالسيادة المتبادلة، وهو ما شكّل مرحلة محورية في تطور القانون الدبلوماسي الحديث.

يشير الباحثون إلى أن الإمبراطورية الرومانية بدأت تدرك دور الدبلوماسية كأداة لكسب رضا الشعوب الخاضعة لسيطرتها، رغم ركود الوظيفة الدبلوماسية والقانون الدبلوماسي في تلك الفترة. ومع ظهور وحدات سياسية مستقلة في نهاية الحقبة الإمبراطورية، برز الاتجاه نحو الدبلوماسية المهنية، التي ساعدت بدورها على ابراز الجانب العلمي للدبلوماسية [41], و أصبح المبعوثون بحاجة إلى مهارات تتجاوز الخطابة والقدرة

[41] - د. علي صادق أبو هيف، نفس المرجع السابق ، ص77

القتالية التقليدية، لتشمل التحليل السياسي وفهم القوانين المحلية وتقييم التحالفات. وتمثل هذه التجربة مرحلة انتقالية هامة بين الدبلوماسية الإغريقية المبكرة والدبلوماسية المنظمة لاحقًا في أوروبا. فكانت تلك المرحلة بداية بروز المعني الوظيفي للوظيفة الدبلوماسية ، الذي كان يعبر عن طباع المبعوث او السفير، وما كانت تقتضيه التعليمات الموجهة الى البعثة من وجوب الالتزام بالادب وانماء المودة وتجنب اساب النقد [42].

ثانيا: الدبلوماسية في الدولة الإسلامية الكبرى

تقوم العلاقات الدبلوماسية في الإسلام على رؤية قرآنية شاملة للإنسان والكون، تنظر إلى البشرية باعتبارها أمة واحدة في أصلها الإنساني، وتدعو إلى التعارف والتعاون بين الشعوب، لا إلى الصراع والهيمنة. وقد انعكست هذه النظرة في عدد من الآيات التي تمثل الأساس الشرعي لمبدأ العالمية والشمولية الذي وجّه السياسة الخارجية للدولة الإسلامية، وجعلها منفتحة على جميع الأمم دون تمييز عرقي أو ديني أو لغوي.
تُعد هذه الآية من أبرز النصوص القرآنية التي أرست مبدأ العلاقات الإنسانية القائمة على التعارف لا التعارض، وهي قاعدة دبلوماسية كبرى في الفكر الإسلامي. فهي تدعو إلى التواصل بين الأمم على أساس المساواة الإنسانية، وتنبذ العصبية القومية أو الدينية كأساس للتعامل الدولي.
ومن هنا، صارت قاعدة "لِتَعَارَفُوا" منطلقاً للتبادل السلمي والتعاون الدولي في المنظور الإسلامي. قال الله تعالي: ﴿يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا ۚ إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِندَ اللَّهِ أَتْقَاكُمْ﴾ (سورة الحجرات: 13) . ثم تاتي هذه الآية لتؤكد عالمية الرسالة المحمدية، التي لم تُخصَّص لقوم أو إقليم بعينه، بل جاءت شاملة للبشرية جمعاء. وهذه العالمية تشكل الأساس الديني لانفتاح الأمة الإسلامية على غيرها من الأمم، وتبرّر إقامة علاقات سلمية ودبلوماسية مع الشعوب كافة.
فالدعوة إلى الله في الإسلام دعوة عالمية إنسانية، لا تُمارس بالعزلة، بل بالتواصل والحوار والبعثات والمراسلات، وهو جوهر العمل الدبلوماسي. قال الله تعالى: ﴿وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا كَافَّةً لِّلنَّاسِ بَشِيرًا وَنَذِيرًا﴾ (سورة سبأ: 28) . وتُبرز هذه الآية البعد الإنساني الرحب للرسالة الإسلامية، فالإسلام جاء رحمة للعالمين لا حكراً على أمة دون أخرى. ومن هذا المنطلق، تأسس في الفكر الإسلامي مبدأ التعامل السلمي، وإقرار حقوق غير المسلمين، وإرسال الرسل والمبعوثين بالحكمة والموعظة الحسنة.
إنها قاعدة قرآنية تُضفي على العلاقات الدولية الإسلامية طابع الرحمة والعدل بدلاً من الصراع والتسلط. قال الله تعالي: ﴿وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ﴾ .(سورة الأنبياء: 107) ، وقال الله تعالى::﴿ادْعُ إِلَىٰ سَبِيلِ

[42] - د.عزالدين فود،النظم الدبلوماسية، دار الفكر العربي، القاهرة،1961، ص47

رَبِّكَ بِالْحِكْمَةِ وَالْمَوْعِظَةِ الْحَسَنَةِ وَجَادِلْهُم بِالَّتِي هِيَ أَحْسَنُ﴾.(سورة النحل: 125 .تُعد هذه الآية أساساً لمبدأ الحوار الدبلوماسي الهادئ والبناء في العلاقات الإسلامية مع الآخرين، إذ ترسم منهج التعامل مع الشعوب والأمم على قاعدة الإقناع بالحكمة لا الإكراه، والمجادلة بالتي هي أحسن لا بالعداوة أو التحدي.
وهي بهذا تؤسس لسياسة الحوار والتفاهم الدولي التي اعتمدها النبي ﷺ في مراسلاته مع الملوك والأمراء.

وقال الله تعالى: ﴿لَا يَنْهَاكُمُ اللَّهُ عَنِ الَّذِينَ لَمْ يُقَاتِلُوكُمْ فِي الدِّينِ وَلَمْ يُخْرِجُوكُم مِّن دِيَارِكُمْ أَن تَبَرُّوهُمْ وَتُقْسِطُوا إِلَيْهِمْ ۚ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُقْسِطِينَ﴾
(سورة الممتحنة: 8) . هذه الآية تمثل القاعدة القرآنية للتعايش السلمي والعلاقات المتوازنة مع غير المسلمين، فهي تُجيز إقامة علاقات قائمة على البرّ والقسط والعدالة مع من لا يعادي المسلمين.
وهذا أصل من أصول السياسة الخارجية في الإسلام، إذ يفتح المجال أمام التعاون الدولي واحترام المعاهدات، ما يشكّل أساساً مبكراً للقانون الدولي الإنساني. يتضح من مجمل الآيات القرآنية أن الإسلام قد أرسى منذ بداياته أسساً للعلاقات الدولية والدبلوماسية ذات طابع عالمي وإنساني شامل، تقوم على التعارف والعدل والسلم والحوار، لا على القوة أو الهيمنة.
وقد تجلت هذه المبادئ في السلوك الدبلوماسي للنبي ﷺ حين أرسل الرسائل إلى ملوك العالم، ودعاهم إلى الإسلام بالحكمة واللين، مؤسساً بذلك أول نموذج للعلاقات الدبلوماسية في التاريخ يقوم على الاحترام المتبادل بين الأمم، ويدعو إلى وحدة الإنسانية تحت مظلة القيم الأخلاقية والعدالة الإلهية.

ثم تاتي الاية التالية لتقرر مبدأ السلم كخيار أصيل في العلاقات الدولية الإسلامية، وتمنح الشرعية الدينية للتفاوض والصلح والمعاهدات مع الأمم الأخرى متى توفرت النية الصادقة لذلك.
وهذا يمثل بُعداً دبلوماسياً واضحاً في الفكر القرآني، يقدّم السلم على الصراع، والاتفاق على النزاع. قال الله تعالى: ﴿وَإِن جَنَحُوا لِلسَّلْمِ فَاجْنَحْ لَهَا وَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ﴾.(سورة الأنفال: 61) .

لقد تميّزت الدبلوماسية في الإسلام عن غيرها من النظم القديمة بأنها قامت على أساس قيمي وأخلاقي مستمد من الشريعة، لا على مبدأ المنفعة السياسية وحدها. ومن أبرز هذه القيم الوفاء بالعهود والمواثيق، الذي مثّل قاعدة قانونية ودينية تنظّم العلاقات بين المسلمين وغيرهم من الأمم، سواء في السلم أو الحرب.

فالقرآن الكريم والسنة النبوية المطهرة شددا على وجوب الالتزام بالعهود الدولية، واحترام المواثيق المبرمة مع الآخرين، باعتبارها التزامًا شرعيًا وأمانة أخلاقية، لا يجوز نقضها إلا لسبب مشروع. وقال الله تعالى: ﴿وَأَوْفُوا بِالْعَهْدِ ۖ إِنَّ الْعَهْدَ كَانَ مَسْئُولًا﴾. (سورة الإسراء: 34).

تأتي هذه الآية في سياق بيان المبادئ الأخلاقية العامة في المجتمع الإسلامي، حيث يُلزم الله تعالى المؤمنين بالوفاء بكل عهد يبرمونه، لأن العهد مسؤولية أمام الله والناس.

وفي الإطار الدبلوماسي، تعني هذه الآية أن المعاهدات الدولية في الإسلام تُعدّ عقودًا ملزمة شرعًا، لا يجوز نقضها أو خيانتها ما دام الطرف الآخر ملتزمًا بها. وقال الله تعالى: ﴿وَأَوْفُوا بِعَهْدِ اللَّهِ إِذَا عَاهَدتُّمْ وَلَا تَنقُضُوا الْأَيْمَانَ بَعْدَ تَوْكِيدِهَا﴾. (سورة النحل: 91)تؤكد الآية أن نقض العهد بعد توكيده يُعدّ مخالفة صريحة لأمر الله تعالى، وأن العهد في الإسلام ليس مجرد اتفاق سياسي، بل ميثاق مقدّس يُلزم أطرافه أمام الله.

ومن هنا، صار الوفاء بالعهود واجبًا دينيًا ودستوريًا في السياسة الخارجية الإسلامية، يعبّر عن صدق النية واحترام الكلمة. وقال الله تعالى: ﴿الَّذِينَ يُوفُونَ بِعَهْدِ اللَّهِ وَلَا يَنقُضُونَ الْمِيثَاقَ﴾. (سورة الرعد: 20)

تمدح هذه الآية المؤمنين الذين يلتزمون بعهد الله، أي بكل ما تعهدوا به من مواثيق واتفاقات. وهي توجّه سلوك الدولة الإسلامية في تعاملها مع غيرها نحو الثبات على المبدأ وعدم الغدر أو الخداع السياسي. وقال الله تعالى: ﴿فَمَا اسْتَقَامُوا لَكُمْ فَاسْتَقِيمُوا لَهُمْ ۚ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَّقِينَ﴾

(سورة التوبة: 7) هذه الآية نزلت في سياق الحديث عن المعاهدات التي كانت بين المسلمين والمشركين، فأمر الله المسلمين بالوفاء بالعهد ما دام الطرف الآخر ملتزماً به.

وهو نص صريح يقرّ مبدأ المعاملة بالمثل في الوفاء بالمواثيق، أي أن الإسلام لا يجيز نقض الاتفاق إلا بعد إخطار الطرف الآخر وتبيين أسباب ذلك، حفاظًا على المصداقية الدبلوماسية. وقال الله تعالى: ﴿إِلَّا الَّذِينَ عَاهَدتُّم مِّنَ الْمُشْرِكِينَ ثُمَّ لَمْ يَنقُصُوكُمْ شَيْئًا وَلَمْ يُظَاهِرُوا عَلَيْكُمْ أَحَدًا فَأَتِمُّوا إِلَيْهِمْ عَهْدَهُمْ إِلَىٰ مُدَّتِهِمْ ۚ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَّقِينَ﴾.(سورة التوبة: 4). يؤكد النص أن الإسلام يوجب إتمام العهود حتى مع غير المسلمين ما داموا لم يخونوها، مما يرسّخ مبدأ الاحترام المتبادل في العلاقات الدولية. فالوفاء بالعهد هنا ليس مسألة مصلحة سياسية، بل تعبير عن التقوى والالتزام الديني. حديث النبي ﷺ: «من كان بينه وبين قوم عهد فلا يحل له أن يحل عقدةً أو يشدها حتى ينقضي أمدها، أو ينبذ إليهم على سواء». (رواه أبو داود) . يضع الحديث قاعدة دبلوماسية واضحة: لا يجوز للمسلمين نقض العهد أو تغييره إلا بعد إبلاغ الطرف الآخر بذلك علنًا وعلى قدم المساواة، وهو ما يعرف في القانون الدولي الحديث بمبدأ الإشعار المسبق بنقض المعاهدة. قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: «المسلمون على شروطهم إلا شرطًا أحلّ حرامًا أو حرّم حلالًا» (رواه

الترمذي) ،يُقر الحديث مبدأ احترام الالتزامات التعاقدية، سواء أكانت داخلية أم خارجية. وفي العلاقات الدولية، يعني أن الدولة الإسلامية ملزمة بشروط المعاهدات طالما لا تتعارض مع أحكام الشريعة أو العدالة.وان الشريعة الإسلامية لاتقبل ظلم الانسان للإنسان [43].

لقد أظهرت دراسة تطور العلاقات الدبلوماسية في العصور المبكرة، وخاصة دبلوماسية المناسبات، أن هذه الممارسات أسست للأعراف القانونية التي شكلت فيما بعد جوهر القانون الدبلوماسي الدولي. فحتى قبل ظهور الأنظمة الدبلوماسية الحديثة، كانت هناك قواعد واضحة تحمي المبعوثين، وتضمن حقوق البعثات، وفرض واجبات على الدول المستقبلة، مثل استقبال الممثلين الرسميين ومنع أي تدخل في مهامهم، وهي قواعد استمرت تأثيراتها إلى يومنا هذا.

وفي هذا السياق، تمثل الدولة الإسلامية نموذجًا متقدمًا في تاريخ الدبلوماسية، إذ أسست شبكة واسعة من العلاقات الدبلوماسية مع الإمبراطوريات والدول المجاورة، مثل الإمبراطورية البيزنطية والإمبراطورية الفارسية، وكذلك مع الممالك العربية الأخرى. وقد أرسل الخلفاء والسلاطين الإسلاميّون مبعوثين رسميين ورسلًا للتفاوض بشأن وقف الحروب، وعقد المعاهدات التجارية[44]، وتبادل المعلومات، مع التأكيد على سلامة المبعوثين واحترام سلطتهم أثناء أداء مهماتهم .
من أبرز الأمثلة على ذلك، إرسال الرسول ﷺ رسلًا إلى البيزنطيين والفُرس في سياق الدعوة الإسلامية والسياسات التحالفية، حيث كانت الرسائل تُحمَل على مبعوثين موثوقين يُراعى في سلامتهم وأمانهم، وكان للرسل الحق في نقل الرسائل والمطالب دون تدخل من الدولة المستقبلة، وهو ما يعكس وجود أشكال أولية للحصانة الدبلوماسية. كما عقد الخلفا الراشدون والدولة الاموية الإسلامية، معاهدات الصلح والسلم مع الروم [45]. وكذلك الرسل العباسيون مبعوثين إلى دول وشعوب متعددة، وأسسوا بذلك تقاليد متقدمة للحصانة الدبلوماسية وحق المبعوث في التحرك بحرية، وحق الدولة المستقبلة في الالتزام بالقواعد المعروفة لسلامة الرسالة والمبعوث، بما يعكس الوعي بأهمية استمرار العلاقات الدولية بشكل سلمي ومنظم .

[43] - - عز الدين الخطيب التميمي ، الإسلام وقضايا العصر ، مكتبة الرأي ، عمان ، 2000م، ص53
[44] - د. جمال بركات ، الدبلوماسية ، ماضيها وحاضرها ومستقبلها ، مطابع الفرزدق للطباعة والنشر ، الرياض ، ١٩٨٥م.ص33.
[45] - د. جمال بركات ، نفس المرجع السابق، ص33

ويلاحظ الباحثون أن هذه الممارسات في الدولة الإسلامية لم تكن مجرد أدوات سياسية مؤقتة، بل أسهمت في تطوير صفات المبعوثين الدبلوماسيين، مثل الإلمام بالسياسات الداخلية للدول الأخرى، والقدرة على التفاوض، وفهم الأعراف المحلية، ما أوجد نسخة أولية من ما يعرف لاحقًا بالدبلوماسية المهنية.

ومن المهم التأكيد على أن اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 لم تُلغِ هذه الأعراف والتقاليد القديمة، بل أكدت على استمرارها كمصدر مهم للقانون الدبلوماسي إلى جانب النصوص المكتوبة. وهو ما يوضح كيف أن التجربة الإسلامية، إلى جانب التجارب الإغريقية والرومانية، لعبت دورًا محوريًا في بلورة القواعد القانونية العرفية والممارسات الدبلوماسية التي نراها اليوم، سواء في ما يتعلق بالحصانات، أو الامتيازات، أو تنظيم البعثات الدبلوماسية بشكل دائم ومنهجي .

وعلاوة على ذلك، أسّس المسلمون منذ العصور الأولى للدولة الإسلامية مبادئ راسخة لنظام الأمان الدبلوماسي، تجسدت في منح الحصانة الشخصية الكاملة للسفراء والمبعوثين الأجانب أثناء وجودهم في أراضي الدولة الإسلامية، بحيث يتمتعون بالأمن والسلامة طوال فترة إقامتهم، دون أن يتعرضوا لأي أذى أو مساس بكرامتهم، مهما كانت طبيعة العلاقة السياسية بين دولتهم والدولة الإسلامية. كما حرصت الشريعة الإسلامية على استمرار العمل بمبدأ الحصانة الدبلوماسية ليشمل السفير وحاشيته ومرافقيه، وذلك تمكينا له من انجاز مهمته [46]. و تأكيداً لاحترام حرمة المبعوث وضرورة تأمين سبل الاتصال والتفاهم بين الدول في إطار من العدالة والإنصاف. وبذلك، يمكن القول إن دراسة البعثات الدبلوماسية في الدولة الإسلامية تقدم نموذجًا واضحًا لكيفية انتقال الدبلوماسية من ممارسة مؤقتة وموسمية إلى نظام دائم ومنظم، قائم على أسس مهنية وقانونية، ساهمت في تطوير مفهوم العلاقات الدولية الحديثة وقواعدها القانونية.

عند دراسة تطور العلاقات الدبلوماسية، يتضح أن كل حضارة قدمت مساهمات محددة في بلورة القواعد والمبادئ التي أصبحت لاحقًا أساسًا للقانون الدبلوماسي الدولي. ففي الحضارات الإغريقية، اعتمدت العلاقات بين المدن المستقلة على بعثات مؤقتة هدفها التفاوض حول النزاعات أو إقامة التحالفات، وكان المبعوثون يتمتعون بدرجة من الاحترام والحماية، لكن هذا النظام لم يرقَ إلى مستوى الدبلوماسية الدائمة المنظمة، وكانت الأعراف القانونية آنذاك محدودة ومقتصرة على التقاليد بين المدن. .

[46] - د. جمال بركات ، نفس المرجع السابق، ص 38

أما الإمبراطورية الرومانية، فقد مثلت نموذجًا مختلفًا، قائمًا على الهيمنة والسيطرة المطلقة. فالقوة العسكرية والسيادة المركزية كانت هي الأداة الرئيسة لإدارة العلاقات مع الشعوب والأقاليم، ولم يكن هناك مجال لممارسة دبلوماسية متبادلة أو الاعتراف بوحدات سياسية مستقلة. وعلى الرغم من وجود ممثلين مثل، فإنهم لم يكونوا دبلوماسيين بالمعنى المتعارف عليه، بل كانوا وكلاء لتنفيذ سياسات روما وفرض قوانينها، دون أي اعتبار لمبدأ المساواة بين الأطراف .

في المقابل، شكلت الدولة الإسلامية مرحلة محورية وفريدة في تاريخ الدبلوماسية. فقد أرسى النبي ﷺ وأتباعه مبادئ راسخة للدبلوماسية، أبرزها قاعدة الحصانة الشخصية للمبعوثين، التي تضمن سلامتهم وحريتهم في أداء مهامهم، مع إلزام الدولة المستقبلة باحترام هذه الحقوق. وتم تطبيق هذه القاعدة بحزم طوال فترة الدولة الإسلامية، سواء في عهد الخلفاء الراشدين أو خلال الخلافة العباسية، دون أن يسجل التاريخ أي مخالفة لها. وقد أرسى الإسلام أيضًا أسسًا لممارسات دبلوماسية متقدمة، تضمنت: إرسال بعثات رسمية إلى دول الإمبراطوريات الكبرى مثل البيزنطية والفارسية، بهدف التفاوض على وقف الحروب وعقد التحالفات. حماية المبعوثين وضمان حرية تحركهم، مع مراعاة دورهم في جمع المعلومات الدقيقة عن الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية للأقاليم الأخرى. وتطوير مهارات المبعوثين لتتجاوز القدرات التقليدية مثل الخطابة والقدرة القتالية، لتشمل التحليل السياسي، وفهم القوانين المحلية، وتقييم التحالفات والولاءات. تُظهر هذه التجربة الإسلامية كيف أن الدبلوماسية لم تعد مجرد ممارسة موسمية، بل أصبحت مؤسسة متخصصة ومهنية، وهو ما يمثل تطورًا حقيقيًا مقارنة بالنماذج الإغريقية أو الرومانية. وعند مقارنة هذه التجربة بالمعايير الحديثة، نجد أن اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 قد أكدت على استمرار هذه المبادئ، مثل حماية المبعوثين والحصانة الشخصية، لتصبح جزءًا أساسيًا من القانون الدولي المعاصر. وبذلك، يمكن القول إن التجربة الدبلوماسية الإسلامية لم تكن مجرد انتقالة بين العصور، بل جسرًا حيويًا ساهم في بناء أسس العلاقات الدبلوماسية المنظمة، وربط بين الممارسات العرفية القديمة والنظام القانوني الدولي الحديث .

تُبرز المصادر التاريخية مواقف متعددة تؤكد التزام الدولة الإسلامية بمبدأ الحصانة الدبلوماسية، حتى في أصعب الظروف وأكثرها حساسية. فقد ورد أن أحد مبعوثي الأمم جاء إلى النبي ﷺ، وتجرأ على التفوّه بألفاظ مسيئة للإسلام ولشخص الرسول الكريم، إلا أن النبي لم يعامله برد فعل مماثل، بل اكتفى

بالقول: «لولا أنك رسول لأمرت بقتلك». وهذا الموقف يجسد بوضوح مدى تقديس الإسلام لحرمة المبعوثين واحترام صفتهم التمثيلية، مهما كانت طبيعة أقوالهم أو سلوكهم .

كما تذكر الروايات واقعة أخرى في عهد الخلافة العباسية، حين أرسل الملك ليون أحد رجال الدين بصفته سفيرًا فوق العادة إلى الخليفة المأمون. وقد ألقى هذا المبعوث خطابًا اتسم بالمبالغة في الثناء على ملكه، وفي الوقت نفسه تضمّن عبارات مهينة بحق الخليفة. وبرغم ذلك، لم يُبدِ المأمون أي انفعال سلبي، بل استمع إليه بهدوء وابتسامة، ثم دعاه إلى الانتقال مباشرة لعرض جوهر مهمته .

تكشف الوقائع التاريخية المرتبطة بالعلاقات الخارجية في صدر الإسلام أن مبدأ الحصانة الدبلوماسية لم يكن مجرد فكرة نظرية أو شعار يُرفع، بل كان قاعدة عملية جرى الالتزام بها بصرامة حتى في أدق المواقف وأكثرها حساسية. فقد أدركت الدولة الإسلامية، منذ عهد النبي ﷺ، أن نجاح الرسالة الدبلوماسية مرهون بتوفير الحماية للمبعوث، وأن المساس به لا يمثل مجرد اعتداء على فرد، بل على الجهة التي أوفدته. وهذا الوعي المبكر جعل من احترام المبعوثين وصون مكانتهم أحد المرتكزات الأساسية التي استند إليها القانون الدبلوماسي لاحقًا في إطار القانون الدولي العام .

لقد وضعت التجربة الإسلامية قاعدة واضحة تقوم على أن المبعوث لا يُعامل باعتباره شخصًا عاديًا يمكن مساءلته أو الانتقام منه بسبب مضمون رسالته، بل يُنظر إليه كوسيط ناقل لموقف دولته، لا يمثل ذاته وإنما يعكس إرادة سلطته السياسية. ومن ثم، حتى إذا صدرت عنه عبارات جافة أو تجاوز حدود اللياقة في خطابه، فإن مركزه الدبلوماسي يحميه من أي عقوبة أو اعتداء. هذه القاعدة كانت تعبيرًا عن إدراك عميق بأهمية استمرار قنوات الحوار وعدم قطع خيوط التواصل بين الأطراف المتنازعة.

غير أن هذا السلوك الحضاري لم يكن يجد دائمًا معاملة بالمثل من جانب القوى الأخرى في ذلك العصر. فالتاريخ يروي أن كسرى ملك الفرس لم يكتفِ برفض رسالة النبي ﷺ، بل مزّقها وداسها بقدميه في تصرف عدّه العرب إهانة بالغة. كما أن بعض مبعوثي الرسول ﷺ واجهوا مصيرًا مأساويًا، مثل مبعوثه إلى أحد أمراء الغساسنة الذي تعرّض للإهانة وسوء المعاملة، بينما قُتل مبعوثه إلى حاكم بُصرى من الروم.

ورغم هذه الممارسات العدائية، بقي المبدأ الإسلامي ثابتًا في الالتزام بحصانة المبعوثين، وهو ما يعكس سبق الدولة الإسلامية في ترسيخ تقاليد دبلوماسية متقدمة تتجاوز عقلية الانتقام والانفعال، وتضع قواعد قانونية وأخلاقية تحكم التعامل مع المبعوثين. وبذلك أسهمت التجربة الإسلامية في بلورة نموذج مبكر للعلاقات الدبلوماسية، سبق ما عرفه القانون الدولي بعد قرون طويلة .

وهذا التباين بين السلوك الإسلامي القائم على مبادئ راسخة في احترام المبعوثين، وبين الممارسات القاسية التي تعرض لها سفراء الدولة الإسلامية في الخارج، يسلط الضوء على ريادة التجربة الإسلامية في ترسيخ مبدأ الحصانة الدبلوماسية، في وقت كانت فيه هذه القاعدة غائبة أو منتهكة لدى العديد من الأمم الأخرى.

ومع ذلك، ظل المبدأ الثابت في السياسة الإسلامية هو الالتزام باحترام حصانة المبعوثين الدبلوماسيين وصون مكانتهم، سواء في الفترات التي كانت فيها الدولة الإسلامية في موقع قوة وهيمنة أو في مراحل ضعفها وتراجع نفوذها. ولم يقتصر هذا الاحترام على مجرد الامتناع عن المساس بشخص المبعوث، بل امتد ليشمل تحمل الدولة، ممثلة في بيت المال، تبعات أي أخطاء قد تصدر عن المبعوث أثناء أدائه مهمته في الخارج، وهو ما يبرز تشابهًا مع ما كان معمولًا به تجاه القضاة من حيث توفير الضمانات والحماية القانونية.

كما أن السلوك النبوي الشريف قدّم نموذجًا عمليًا لهذا المبدأ؛ فقد كان الرسول ﷺ يولي عناية خاصة بوفود الأمم التي تفد إلى المدينة، فيكرم استقبالهم، ويعاملهم بما يليق بمكانتهم، ثم يحرص على توديعهم بإهدائهم العطايا والهدايا عند عودتهم إلى بلادهم، في تأكيد رمزي وعملي على مكانة المبعوثين وضرورة حمايتهم. وقد أوصى أصحابه والتابعين من بعده بترسيخ هذا النهج، بما جعله أحد الأسس الراسخة في العلاقات الدبلوماسية الإسلامية .

ثالثا: مرحلة الدبلوماسية الدائمة

لم تتخذ العلاقات الدبلوماسية شكلها الدائم والمؤسسي إلا ابتداءً من القرن الخامس عشر، وهي المرحلة التي شهدت تحوّلات سياسية عميقة في شبه الجزيرة الإيطالية. فقد برزت آنذاك مجموعة من الجمهوريات المستقلة، لكل منها سيادتها الكاملة وإدارتها الذاتية، وهو الشرط الجوهري الذي لا يمكن في غيابه تصور نشوء علاقات دبلوماسية حقيقية بين الكيانات السياسية، كما أوضحنا في المراحل السابقة من هذا التطور التاريخي، لقد أوجد التعدد الملحوظ لهذه الجمهوريات، وما صاحب ذلك من تضارب مصالحها في مجالات

شديدة الحساسية – وعلى رأسها التجارة والأنشطة الاقتصادية، التي كانت تمثل العمود الفقري للحياة السياسية والاجتماعية في إيطاليا – بيئة خصبة جعلت من العمل الدبلوماسي ضرورة ملحة. فلم تعد "دبلوماسية المناسبات" أو البعثات المؤقتة كافية للتعامل مع حجم التعقيدات السياسية والاقتصادية المتنامية، الأمر الذي دفع إلى الانتقال التدريجي نحو نظام "الدبلوماسية الدائمة"، حيث أصبح وجود ممثل دبلوماسي مقيم شرطًا أساسيًا لتنظيم العلاقات بين هذه الجمهوريات وضمان استقرارها، ورغم اتفاق غالبية الباحثين على أن إيطاليا شكّلت المهد الحقيقي لظهور الدبلوماسية الدائمة، إلا أن الرأي الأكثر انتشارًا بينهم يؤكد أن جمهورية البندقية كانت صاحبة السبق في هذا المجال. فقد عملت البندقية على إرساء نظام دبلوماسي منظم يقوم على أسس مؤسسية واضحة، بحيث لم تعد البعثات مجرد مهام مؤقتة، بل غدت جزءًا من هيكل سياسي وإداري دائم. وقد أفضى هذا التنظيم إلى نشوء أول نواة فعلية لما يمكن اعتباره سلكًا دبلوماسيًا بالمعنى القريب من المفهوم الحديث. ووضعت اللوائح والضوابط التي تحكم تعيين السفراء ومراقبة تصرفاتهم ومدة خدمتهم [47].

ومن خلال هذه التجربة الرائدة، أخذت فكرة البعثات الدبلوماسية الدائمة تنتشر تدريجيًا إلى بقية الجمهوريات الإيطالية مثل فلورنسا وميلانو، قبل أن تمتد لاحقًا إلى الدول الأوروبية الكبرى كفرنسا وإسبانيا. وبمرور الزمن، أصبح هذا النظام المؤسسي جزءًا أساسيًا من بنية العلاقات الدولية، بل وركيزة رئيسية في تنظيم شؤون السياسة الخارجية، مما منح الدبلوماسية الدائمة مكانتها كإحدى أهم الابتكارات السياسية التي ساعدت على استقرار التفاعلات بين الدول الحديثة .

يرى العديد من الباحثين أن معاهدة وستفاليا لعام 1648 كانت نقطة تحول محورية في تاريخ العلاقات الدولية، إذ أسهمت في إعادة صياغة معالم النظام الأوروبي على أسس مغايرة لما كان سائدًا من قبل. فقد قلّصت هذه المعاهدة من الهيمنة المطلقة للإمبراطورية الرومانية المقدسة، ورسخت في المقابل مبدأ المساواة القانونية بين الدول، بصرف النظر عن حجمها أو قوتها العسكرية والسياسية.

وقد مثّل هذا المبدأ نقلة نوعية في الفكر السياسي والقانوني الأوروبي، حيث أتاح للدول الصغيرة أن تجد لنفسها موقعًا متكافئًا مع القوى الكبرى على المسرح الدولي، وأن تكون طرفًا فاعلًا في صنع القرارات المشتركة. ومن ثم، ازدادت أهمية التمثيل الدبلوماسي بوصفه الأداة الرئيسة لتنظيم العلاقات وضبط

[47] - د. حيدر بدوي صادق ، مستقبل الدبلوماسية: البعد العربي ، ، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، أبو ظبي ، 1996، ص15

التفاعلات بين هذه الوحدات السياسية المستقلة، الأمر الذي أرسى الأساس لتطور النظام الدبلوماسي الحديث القائم على الاعتراف المتبادل بالسيادة واحترام القواعد المشتركة. .
شهدت الدبلوماسية في تلك الحقبة نقلة نوعية تميزت بظهور قواعد قانونية وتنظيمية أكثر وضوحًا تحدد مهام الممثلين الدبلوماسيين وتكفل لهم الحصانات والامتيازات اللازمة لأداء وظائفهم باستقلالية وأمان. غير أن هؤلاء الممثلين لم يُنظر إليهم آنذاك كممثلين لدولة ذات شخصية قانونية مستقلة، بل عُدّوا في الغالب وكلاء شخصيين للحاكم، يعكسون سلطته المباشرة ويجسدون طبيعة الأنظمة الملكية المطلقة التي هيمنت على أوروبا في تلك المرحلة التاريخية.

هذا التطور شكل خطوة متقدمة في مسار العلاقات الدبلوماسية، إذ بدأت الدول الأوروبية تدرك الحاجة إلى مؤسسات أكثر تنظيمًا لإدارة شؤونها الخارجية، فأنشأت إدارات وهيئات متخصصة كانت بمثابة البذور الأولى لوزارات الخارجية الحديثة وفي هذه المرحلة فقد برزت بعض الأفكار على صعيد النظرية والممارسة . وقد ارسى ريشيليو بعض المبادئ المهمة في الدبلوماسية [48].ومع مرور الوقت، غدا وجود جهاز إداري بيروقراطي منظم مسؤول عن صياغة التعليمات، وتنسيق الاتصالات، وتسيير المفاوضات أمرًا لا غنى عنه، بعد أن كان مجرد خيار سياسي. وقد أسهم هذا التنظيم المؤسسي في ترسيخ مفهوم الدبلوماسية الدائمة، وتحويلها من ممارسات ظرفية مرتبطة بالمناسبات إلى نظام ثابت يضبط إيقاع العلاقات الدولية ويمنحها طابعًا أكثر استقرارًا واستمرارية .
وعلى الرغم من بعض الإشكالات، فإن تلك المرحلة أسهمت في وضع الأساس المتين لنظام دبلوماسي أكثر تنظيمًا، ودفعت نحو بلورة القواعد العرفية التي ستجد لاحقًا طريقها إلى الصياغة في الاتفاقيات الدولية، وفي مقدمتها اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية عام 1961م. وعلى اثر ذلك ، فقد شهد النظام الدولي لأول مرة في تاريخ العلاقات الدولية ظاهرة مهمة وهي وضع نظام دبلوماسي دولي يقوم على قواعدواضحة ومنظمة ومعتمدة وملزمة للدول الأعضاء في الأمم المتحدة [49]. وخاصة اتفاقية فيينا لعام 1961 التي اخضعت القواعد العرفية للصياغة القانونية الرسمية المحددة وازالت عن بعضها الشكوك وعدم اليقين واستحدثت بعض القواعد التي على قلتها ساعدتعلى تكييف القانون مع متطلبات المجتمع الدولي المعاصر [50].

[48] - د. جمال بركات، الدبلوماسية، ، مطابع الفرزدق، الرياض ، 1985م، ص49
[49] - د. علي الشامي، نفس المرجع السابق، ص109
[50] -د. عدنان البكري ، نفس المرجعن ص38

لقد شكّلت معاهدة وستفاليا (1648) في أوروبا منعطفًا تاريخيًا رسّخ قواعد جديدة للعلاقات الدولية، وأسس لظهور مفهوم السيادة الحديثة والمساواة القانونية بين الدول، الأمر الذي مهّد لقيام الدبلوماسية الدائمة وظهور وزارات الخارجية كإطار مؤسسي لتنظيم العمل الدبلوماسي .

أما في المقابل، فإن العالم الإسلامي في تلك الفترة لم يشهد تطورًا مماثلًا في بنيته السياسية أو الدبلوماسية. فالدولة العثمانية، بصفتها الكيان الإسلامي الأبرز حينذاك، كانت تعتمد على أسلوب خاص في علاقاتها الخارجية يقوم على مركزية الخلافة وهيمنة السلطان باعتباره المرجعية العليا للعالم الإسلامي. وقد تعاملت السلطنة العثمانية مع القوى الأوروبية على أساس مبدأ "التفوق الإسلامي"، الأمر الذي انعكس في اقتصار العلاقات غالبًا على معاهدات تجارية أو اتفاقات هدنة أكثر منها اعترافًا متبادلًا بالسيادة المتكافئة .

وبينما كانت الدول الأوروبية تسير بخطوات ثابتة نحو ترسيخ الدبلوماسية الدائمة وخلق جهاز بيروقراطي متخصص في الشؤون الخارجية، ظلّت الدولة العثمانية لفترة طويلة متمسكة بـ"الدبلوماسية العرضية" أو الموسمية، التي تقتصر على إرسال مبعوثين مؤقتين عند الحاجة إلى التفاوض أو إبرام اتفاقيات. ولم تبدأ الدولة العثمانية في إنشاء تمثيل دبلوماسي دائم في العواصم الأوروبية إلا في النصف الثاني من القرن الثامن عشر، متأخرة بذلك عن التجربة الأوروبية بما يزيد على قرن.

وبذلك يمكن القول إن أوروبا ما بعد وستفاليا انتقلت إلى مرحلة بناء دبلوماسية منظمة قائمة على أسس قانونية واضحة، في حين أن العالم الإسلامي ظل يعتمد على أنماط تقليدية في التمثيل والعلاقات الخارجية، تأثرت إلى حد كبير بالرؤية الدينية والسياسية للسلطة، قبل أن يواكب تدريجيًا النموذج الأوروبي في مراحل لاحقة.

لقد شكّل الانتقال من الدبلوماسية المؤقتة أو الموسمية إلى نظام البعثات الدبلوماسية الدائمة، تحولًا نوعيًا في تاريخ العلاقات الدولية، إذ لم يعد النشاط الدبلوماسي مجرد وسيلة ظرفية لحل نزاع أو إبرام معاهدة، بل أصبح مؤسسة قائمة بذاتها، لها تنظيم وهيكلية مستقرة، وقواعد عرفية أخذت مع مرور الزمن طابعًا قانونيًا ملزمًا. هذا التحول ارتبط ارتباطًا وثيقًا بالتطورات التي شهدتها أنظمة الحكم في أوروبا والعالم، خاصة مع بروز مبدأ السيادة الوطنية وتراجع النظم الملكية المطلقة.

ففي المراحل الأولى، كان المبعوث الدبلوماسي يُنظر إليه بوصفه ممثلًا شخصيًا للحاكم أمام نظرائه من الملوك والأمراء، وكان نجاحه في مهمته يقاس بمدى حفاظه على مصالح سيده السياسي ومكانته الشخصية. غير أن التحولات الفكرية والسياسية التي رافقت صعود التيارات الدستورية والديمقراطية، وانتشار مبدأ السيادة الشعبية، أعادت تعريف الوظيفة الدبلوماسية؛ إذ أصبح المبعوثون لا يمثلون شخص الحاكم وإنما يمثلون الدولة ككيان قانوني وسياسي مستقل. ومع ذلك، ظل اعتماد أوراق اعتمادهم وأسمائهم رسميًا باسم رئيس الدولة، باعتباره الممثل الأعلى للسيادة في النظام الدولي .

ولم يكن تطور القانون الدولي المتعلق بالعلاقات الدبلوماسية وليد الممارسة العملية وحدها، بل كان مدعومًا بجهود فقهية وفكرية معمّقة. فقد انكبّ الفقهاء والباحثون منذ القرن السابع عشر على دراسة الإشكاليات التي تثيرها ممارسة العمل الدبلوماسي، مثل الحصانات، والامتيازات، وحدود تدخل المبعوثين في شؤون الدول المضيفة، إلى جانب مسائل البروتوكول والأسبقية بين الممثلين. وقد أفرزت هذه الدراسات مؤلفات كلاسيكية أسست لمدرسة متكاملة في فقه القانون الدولي، كان لها دور محوري في تقنين الأعراف وتثبيتها كأسس راسخة لتنظيم العلاقات بين الدول.

ومن ثم يمكن القول إن الدبلوماسية الدائمة لم تكن مجرد استجابة لضرورات الواقع السياسي والاقتصادي، بل كانت أيضًا نتاج تفاعل بين الممارسة العملية والجهد الفكري القانوني. هذا التفاعل هو الذي أفضى إلى ترسيخ منظومة القواعد التي ما تزال حتى اليوم تشكل العمود الفقري للعلاقات الدبلوماسية المعاصرة، والتي تُوّجت لاحقًا بتقنينها في اتفاقية فيينا لعام 1961 . وفي تلك الفترة - أي مطلع القرن التاسع عشر- سيطرت نظرية التحالف الاوروبي الذي قام على أساس اتفاق الدول الأوروبية على معالجة القضايا السياسية وفرض ماتريد عن طريق ممارسة الضغط واليمنة على الدول الصغرى [51].
لقد شكّل مطلع القرن التاسع عشر محطة بارزة في مسار تطور الدبلوماسية، إذ أدركت الدول الأوروبية أن استمرار الغموض في القواعد الناظمة للعلاقات الدبلوماسية يمكن أن يؤدي إلى توترات متكررة وصدامات غير ضرورية. ومن هذا المنطلق جاء مؤتمر فيينا لعام 1814 الذي عُقد في أعقاب الحروب النابليونية الكبرى، كخطوة حاسمة نحو إرساء قواعد أكثر وضوحًا واستقرارًا في الممارسة الدبلوماسية. وقد كان من

[51] - د. جمال بركات ، نفس المرجع السابق، ص43.

أبرز القضايا التي تصدّى لها المؤتمر مسألة الأسبقية بين المبعوثين الدبلوماسيين، وهي قضية لم تكن مجرد مسألة بروتوكولية شكلية، بل كانت تعكس التوازن الدقيق بين مكانة الدول في النظام الدولي الجديد. ولتعزيز هذه الجهود، عُقد مؤتمر إكس لا شابيل عام 1818 الذي استكمل النقاشات وأسهم في ترسيخ القواعد الخاصة بتحديد الدرجات الدبلوماسية وتوضيح صلاحياتها. التي تم تقسيمها الى اربع فئات هي: السفراء وممثلو البابا والقاصدون الرسوليون، المندوبون فوق العادة والوزراء المفوضون، الوزراء المقيمون، القائمون بالاعمال.[52]

إن هذه الخطوة لم تؤدِّ فقط إلى تنظيم العمل الدبلوماسي من حيث الرتب والأسبقيات، وإنما حملت معها آثارًا عميقة على طبيعة الوظيفة الدبلوماسية ذاتها. فقبل ذلك، كان التجسس يشكل عنصرًا ملازمًا للدبلوماسية، حيث كان المبعوثون يضطلعون بجمع المعلومات الاستخباراتية عن الدول التي يعملون فيها، في ظل غياب الثقة المتبادلة وغياب التوازن السياسي المستقر. غير أن النظام الذي أرساه مؤتمر فيينا ساعد على تقليل هذا الدور، إذ وفر إطارًا للتوازن الدولي جعل الدول أقل انشغالًا بالتدخل في الشؤون الداخلية لبعضها البعض، وأكثر ميلاً لتسوية خلافاتها بوسائل سلمية .

وقد انعكس هذا التحول في القرن التاسع عشر بشكل واضح، حيث برزت فئة من السفراء لم تقتصر أدوارهم على التمثيل الرمزي أو نقل التعليمات من حكوماتهم، بل أصبحوا يلعبون دورًا نشطًا في إدارة الأزمات الدولية والمساهمة في التوصل إلى تسويات سلمية للنزاعات. وهكذا يمكن القول إن المؤتمرات الأوروبية في مطلع القرن التاسع عشر لم تُسهم فقط في تقنين بعض القواعد الإجرائية، وإنما ساعدت أيضًا على إعادة تعريف الدور الدبلوماسي، بحيث انتقل من أداة للهيمنة والتجسس إلى وسيلة للتفاوض وبناء التوازن بين القوى الكبرى .

على الرغم من التطور الكبير الذي شهدته القواعد المنظمة للعلاقات الدبلوماسية في القرنين التاسع عشر والعشرين، فإن القرن العشرين لم يخلُ من أزمات حادة وتوترات ارتبطت مباشرة بممارسات المبعوثين الدبلوماسيين. فقد تزايدت الاتهامات الموجهة إلى بعض أعضاء البعثات الدبلوماسية بممارسة أنشطة تتجاوز حدود وظائفهم الرسمية، وفي مقدمتها التجسس وجمع المعلومات بطرق غير مشروعة، الأمر الذي أدى إلى

[52] - د. عدنان البكري ، نفس المرجع السابق، ص35.

اندلاع أزمات دبلوماسية متكررة، كان أبرز مظاهرها طرد الدبلوماسيين أو إعلانهم "أشخاصًا غير مرغوب فيهم" (persona non grata)، وهي آلية نصت عليها لاحقًا اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية عام 1961.

وإذا كانت هذه الظواهر قد برزت بوضوح بعد الحرب العالمية الثانية نتيجة احتدام الحرب الباردة وما صاحبها من سباق تسلح وصراع استخباراتي بين الكتلتين الشرقية والغربية، فإن الجذور الحقيقية للتحول في مسار الدبلوماسية تعود إلى الحرب العالمية الأولى. فقد شكلت تلك الحرب نقطة انعطاف محورية في تاريخ العلاقات الدولية، إذ كشفت عن قصور الدبلوماسية التقليدية التي اتسمت بالسرية والتعامل الحصري بين النخب الحاكمة. ومع انتهاء الحرب، برز اتجاه جديد يدعو إلى علنية العلاقات الدولية وإلى تعزيز دور المنظمات الدولية، تجسد بوضوح في مبادئ الرئيس الأمريكي وودرو ويلسون وفي تأسيس عصبة الأمم عام 1919 .

لقد أسس هذا المناخ لمرحلة جديدة في الدبلوماسية تختلف عن تلك التي سادت قبل 1914، حتى إن بعض الباحثين عمدوا إلى التمييز بين ما أطلقوا عليه "الدبلوماسية التقليدية" التي ميزت القرون السابقة، وبين "الدبلوماسية الحديثة" التي برزت عقب الحرب العالمية الأولى واستمرت بين الحربين العالميتين لتترسخ بصورة أوسع بعد الحرب العالمية الثانية. ومن أبرز سمات هذا التحول الجديد، بروز الطابع المؤسسي والعلني للدبلوماسية، وتراجع الاعتماد على القنوات السرية الضيقة، وظهور دور متزايد للرأي العام ووسائل الإعلام في توجيه السياسات الخارجية.ويعتبر عام 1919 وانعقاد مؤتمر الصلح في باريس ، بداية الدبلوماسية المعاصرة، وذلك لظهور الدبلوماسية العلينية والمفتوحة بقيام عصبة الأمم وتقدم وسائل الاتصال وزدياد أهمية الراي العام، وماتبع ذلك من احداث وتطورات أدت الى ظهور هيئة الأمم المتحدة باجهزتها ووكالاتها المتخصصة [53].

وبذلك، يمكن القول إن القرن العشرين شهد صراعًا بين إرث الدبلوماسية التقليدية، القائم على السرية والتجسس والتدخل الخفي، وبين معالم الدبلوماسية الحديثة التي سعت إلى جعل العلاقات بين الدول أكثر تنظيمًا وشفافية، وإن كانت هذه الأخيرة – كما يشير بعض المفكرين – لم تحقق كامل أهدافها، وظلت مقيدة بضرورات الأمن القومي والتوازنات الاستراتيجية العالمية. .

[53] - د. فاضل زكي ، الدبلوماسية ، مطابع دار الجمهورية ، بغداد 1978، ص12، ص14

حتى عشية اندلاع الحرب العالمية الأولى، ظلّت السرية المطلقة السمة المهيمنة على النشاط الدبلوماسي في أوروبا والعالم. فقد كان العمل الدبلوماسي محصورًا بين أيدي الحكام والنخب السياسية الضيقة، بعيدًا عن أعين الشعوب، بحيث لم يكن للرأي العام أي دور في توجيه أو مراقبة سياسات الدولة الخارجية. بل إن القرارات المصيرية المتعلقة بالسلم والحرب كانت تُعقد خلف أبواب مغلقة، وتُبرم معاهدات واتفاقيات غالبًا ما تُفاجأ بها الشعوب عند إعلانها .

غير أن انتهاء الحرب العالمية الأولى مثّل نقطة انعطاف كبرى؛ إذ برز اتجاه جديد يدعو إلى إعادة صياغة مفهوم الدبلوماسية على أسس أكثر شفافية ومشاركة. ففي ظل الخراب الهائل الذي خلّفته الحرب، وتعاظم الدعوات الشعبية إلى إقامة سلام عادل ودائم، ظهرت فكرة ما عُرف بـ "الدبلوماسية العلنية" أو "المفتوحة" (open diplomacy). وقد هدفت هذه الفكرة إلى القضاء على الدبلوماسية السرية التي اعتُبرت أحد الأسباب الجوهرية لاندلاع الصراع العالمي، واستبدالها بدبلوماسية خاضعة لرقابة المجتمع الدولي، بما يسهم في تعزيز الثقة بين الدول وتجنب المؤامرات والكواليس السياسية.

وقد اكتسب هذا الاتجاه زخمًا عالميًا عندما تبناه الرئيس الأمريكي وودرو ويلسون، الذي ضمّنه في برنامجه الشهير المكوّن من أربع عشرة نقطة، أعلنها أمام الكونغرس في يناير 1918. وفي مقدمة هذه النقاط جاء التأكيد على ضرورة استبدال الاتفاقيات السرية باتفاقيات علنية، تُعقد بشفافية، وتُعلن نتائجها على الملأ، باعتبار ذلك خطوة أساسية لبناء نظام دولي جديد قائم على العدالة والوضوح ، بحيث ان لا يشهد المستقبل الا دبلوماسية علنية [54].

ويشير الباحث الدبلوماسي البارز هارولد نيكولسون إلى أن ما طرحه ويلسون لم يكن مجرد إصلاح شكلي في طريقة إدارة العلاقات الخارجية، بل كان بمثابة بذرة لفكرة "الدبلوماسية الديمقراطية"؛ أي إخضاع النشاط الدبلوماسي لمعايير الرقابة الشعبية، وجعله أكثر تجاوبًا مع تطلعات الشعوب لا مجرد أداة بيد الملوك والأمراء. ومن ثمّ، مثّلت هذه المرحلة بداية تحول جذري في النظرة إلى الدبلوماسية، حيث أصبحت تُفهم

[54] - د. عبدالعزيز سرحان ، قانون العلاقات الدبلوماسية والقصلية، 1986م ص23

ليس فقط كوسيلة لإدارة التوازنات بين الدول، وإنما أيضًا كأداة لإرساء السلم الدولي وترسيخ التعاون بين الأمم .

على الرغم من أن مبدأ العلنية في الدبلوماسية قد برز بعد الحرب العالمية الأولى كأداة لتقويض السياسات السرية التي اعتُبرت مسؤولة عن إشعال الصراعات، فإن هذا المبدأ لم يكن مطلقًا أو خاليًا من القيود. فالمقصود بالعلنية لم يكن كشف جميع مراحل التفاوض أو تفاصيل المداولات الجارية بين الدول على الملأ، إذ أن مثل هذا الانفتاح الكامل قد يؤدي في كثير من الأحيان إلى عرقلة التفاهمات، أو إفشال محاولات بناء الثقة بين الأطراف المتفاوضة، خاصة في القضايا المعقدة أو ذات الحساسية السياسية والأمنية البالغة. لذلك، جرى التمييز بين مرحلتين أساسيتين في العمل الدبلوماسي. المرحلة التحضيرية للمباحثات، حيث تبقى السرية أمرًا ضروريًا لتبادل وجهات النظر بحرية، وللسماح للأطراف بتقديم تنازلات مؤقتة أو اقتراحات أولية دون خوف من ردود الفعل الشعبية أو استغلال الخصوم السياسيين لهذه المواقف. مرحلة ما بعد التوصل إلى اتفاق، حيث تصبح العلنية واجبة، ويُشترط أن تُعلن نصوص المعاهدات والاتفاقيات فور إبرامها أمام المجتمع الدولي، بما يضمن الشفافية ويحول دون تكرار ظاهرة "المعاهدات السرية". ومن هنا فان المقصود بالدبلوماسية العلنية ينصرف في جوهره الى التخلص من المعاهدات السرية والاعلان عنها بعد ان يتم الوصول الى الاتفاق والتوقيع عليه [55].

وقد تُرجم هذا التوجه عمليًا من خلال إنشاء نظام تسجيل المعاهدات الدولية، الذي نصّ عليه كل من عهد عصبة الأمم (1919) و ميثاق الأمم المتحدة (1945)، إذ ألزما الدول الأعضاء بتسجيل جميع المعاهدات لدى الأمانة العامة ونشرها، وإلا اعتُبرت الاتفاقيات غير ملزمة من الناحية القانونية أمام أجهزة المنظمة الدولية. وكان الهدف الأساسي من هذا النظام هو القضاء على الدبلوماسية المظلمة التي ميزت القرنين الثامن عشر والتاسع عشر، وفرض قدر من الرقابة الدولية على العلاقات بين الدول.

أما من زاوية التأثير الاجتماعي والسياسي، فقد ازدادت أهمية الرأي العام المحلي والدولي في توجيه الدبلوماسية مع انتشار الأنظمة الديمقراطية الحديثة، وما تمنحه من فضاء واسع للحريات السياسية وحرية التعبير. فأصبحت الحكومات مجبرة على أخذ مواقف شعوبها في الحسبان عند صياغة سياساتها الخارجية،

[55] - د. عبدالعزيز سرحان ، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، 1986م ص23

كما بات الإعلام ووسائل الاتصال الحديثة عنصرًا فاعلًا في تشكيل البيئة التي تعمل فيها الدبلوماسية، وهو ما زاد من تعقيد المشهد لكنه جعل العلاقات الدولية أكثر انفتاحًا وتفاعلًا مع القاعدة الشعبية . اما مخاطبة الراي العام الدولي فهو يهدف الى كسب وده واقناعه بالضغط على حكومته ومحاولة توجيه سياساتها لكي يكون اكثر استجابة وتوافقا مع سياسة الدولة الأخرى الساعية للتاثير [56].

- مع تطور الأنظمة السياسية الحديثة وانتشار النظم الديمقراطية في العديد من الدول، أصبح الأفراد يتمتعون بمساحة أوسع من الحرية في التعبير عن آرائهم والمشاركة في النقاشات العامة. هذا الواقع الجديد أفرز عنصرًا لم يكن حاضرًا بقوة في العلاقات الدولية التقليدية، وهو الرأي العام بوصفه قوة رقابية ومؤثرة في صياغة السياسات الخارجية. فلم يعد صانع القرار في معزل عن شعبه، بل بات مضطرًا إلى مراعاة اتجاهات الرأي العام الداخلي عند اتخاذ مواقفه الدبلوماسية أو تحديد أولويات بلاده في الساحة الدولية.

هذا التحول لم يقتصر على الداخل فحسب، بل انسحب أيضًا على طبيعة العمل الدبلوماسي نفسه. فقد تغيرت وظيفة البعثات الدبلوماسية في الخارج، حيث لم يعد دورها محصورًا في تمثيل الحكومات والتفاوض حول المصالح المباشرة، وإنما توسع ليشمل إدارة صورة الدولة والتأثير في الشعوب والرأي العام داخل الدول المضيفة. ومن أجل تحقيق هذا الهدف، أصبح السفراء والبعثات الدبلوماسية أكثر انفتاحًا على وسائل الإعلام الأجنبية، وأكثر حرصًا على عقد المؤتمرات الصحفية، وتقديم البيانات الرسمية، واستخدام أدوات الاتصال الحديثة لشرح سياسات دولهم والترويج لمواقفها. كما استعانت الدول بخبراء متخصصين في مجالات الإعلام والعلاقات العامة ضمن طواقمها الدبلوماسية، إدراكًا منها أن كسب تعاطف الشعوب لا يقل أهمية عن كسب تأييد الحكومات.

وهكذا، يمكن القول إن دخول الرأي العام كعامل أساسي في العلاقات الدولية قد شكّل أحد أبرز سمات التحول من الدبلوماسية التقليدية المغلقة closed diplomacy إلى ما يُعرف اليوم بـالدبلوماسية الحديثة أو حتى الدبلوماسية العامة (Public Diplomacy)، حيث لم يعد الخطاب موجّهًا فقط إلى الحكومات، بل بات يستهدف الشعوب أيضًا بوصفها قوة قادرة على صنع التوازنات وإحداث التحولات الكبرى في مسار العلاقات بين الدول .

[56] - د. عدنان البكري، نفس المرجع السابق، ص49

- ا لقد أحدثت ثورة وسائل النقل والاتصال في القرنين التاسع عشر والعشرين تغييرات جذرية في طبيعة العمل الدبلوماسي، وأسهمت في إعادة تشكيل العلاقة بين البعثات الدبلوماسية المنتشرة في الخارج ومراكز صناعة القرار داخل الدولة. فقبل هذا التطور، كان السفراء والمبعوثون يتمتعون بقدر كبير من الاستقلالية في اتخاذ القرارات والتصرف باسم حكوماتهم، نظرًا للبطء الشديد في نقل المعلومات وصعوبة التواصل مع العواصم، الأمر الذي منحهم هامشًا واسعًا للمرونة والمبادرة في إدارة العلاقات مع الدول المضيفة.

غير أن اختراع وسائل النقل الحديثة، مثل القطارات والسفن البخارية أولًا، ثم الطائرات في القرن العشرين، جنبًا إلى جنب مع تطور وسائل الاتصال السريع، بدءًا من التلغراف مرورًا بالهاتف والفاكس، ووصولًا إلى الإنترنت والبريد الإلكتروني، أدى إلى تقليص الفجوة الزمنية بين العواصم والبعثات الدبلوماسية. أصبح بإمكان وزارة الخارجية أو القادة السياسيين إرسال التعليمات وتلقي التقارير في وقت شبه لحظي، ما قلل من حرية المبعوثين في اتخاذ القرارات بشكل مستقل. واصبح بمقدور المبعوث الدبلوماسي السفر والتنقل الى مكان عمله او أي مكان اخر تقتضيه طبيعة العمل في وقت لايتجاوزبضع ساعات بفضل وسائل النقل وما أصابها من تقدم وتطور في العقود الأخيرة [57].

كما أدى هذا التطور إلى زيادة مركزية صنع القرار في الدولة، حيث باتت البعثات تنفذ السياسات والخطط المرسلة إليها بشكل أكثر دقة وتفصيلًا، وتحت إشراف مباشر من أجهزة الدولة الداخلية. وبالتالي، تغير دور الدبلوماسي من كونه صانع قرار مستقل جزئيًا في الماضي إلى كونه منفذًا للسياسة الرسمية مع واجبات تنفيذية دقيقة في العصر الحديث. كما ازدادت أهمية التقارير والتحليلات الدورية التي تُرسل من الخارج، وأصبحت تشكّل أداة أساسية لتوجيه السياسة الخارجية، بما يتيح للحكومات تكيف استراتيجياتها بسرعة مع المتغيرات الدولية .

وعليه، يمكن القول إن تطور النقل والاتصال لم يقتصر على تسريع التواصل، بل غيّر جوهر العلاقة بين البعثات الدبلوماسية ومراكز القرار في الدولة، وجعل من الدبلوماسية الحديثة نشاطًا أكثر مركزية وتنظيمًا،

[57] - د. جمال بركات ، نفس المرجع السابق ن ص48

قائمًا على المراقبة الدقيقة والمساءلة المستمرة، بعكس العصور السابقة التي كان فيها الدبلوماسي يتمتع بهامش واسع من الحرية والتقدير الشخصي.صح

- في الفترة التي سادت فيها الدبلوماسية التقليدية، كان التركيز الأساسي منصبًا على القضايا السياسية والاعتبارات الأمنية بين الدول، حيث كان المبعوثون يقتصر عملهم على تمثيل حكوماتهم، وإجراء المفاوضات بشأن التحالفات والمعاهدات، وضمان مصالح الدولة في النزاعات أو الصراعات الإقليمية. ولم تكن هناك عادة مساحة واسعة للاهتمام بالقضايا الاقتصادية أو الثقافية أو الاجتماعية، التي كانت تُترك غالبًا للأنشطة القنصلية أو للأطر غير الرسمية في العلاقات بين الدول .

غير أن التحولات الكبيرة التي شهدها القرن العشرين، سواء على صعيد تعدد الأطراف الدولية، أو تطور الاقتصاد العالمي، أو اتساع العلاقات الثقافية والتعليمية، أو زيادة الاهتمام بالقضايا الاجتماعية والبيئية، فرضت على الدبلوماسية أن تتوسع خارج حدود السياسة البحتة. فقد أصبح من الضروري أن تتعامل البعثات الدبلوماسية مع مجموعة متنوعة من القضايا، تشمل التبادل التجاري والاستثماري، التعاون العلمي والثقافي، حقوق الإنسان، الهجرة، الإعلام الدولي، وغيرها من الملفات التي ترتبط مباشرة برفاهية الدول وشعوبها.

هذا التوسع في مهام الدبلوماسية انعكس على تركيب البعثات الدبلوماسية نفسها، حيث تضاعف عدد أفرادها، وتنوعت اختصاصاتهم لتشمل خبراء اقتصاديين، ومستشارين قانونيين، ومتخصصين في الثقافة والإعلام، وعلماء في قضايا البيئة والتنمية، بالإضافة إلى الدبلوماسيين التقليديين المتخصصين في السياسة والعلاقات الدولية. أصبح من الضروري أن تعمل هذه الفرق بشكل متكامل، لضمان توافر المعرفة والخبرة في مختلف جوانب العلاقات الدولية، ولتمكين الدولة من مواجهة تحدياتها على الساحة العالمية بشكل فعّال .

ونتيجة لهذا التوسع الشامل في نطاق العمل الدبلوماسي، شهدت الدبلوماسية تراجعًا نسبيًا في الدور القنصلي التقليدي، الذي كان يتركز على حماية مصالح الرعايا وإصدار الوثائق والمساعدة القنصلية، في حين أصبح العمل السياسي والاقتصادي والثقافي يشكل قلب النشاط الدبلوماسي الحديث .

- مع تصاعد تعقيد العلاقات الدولية وتعدد القضايا العابرة للحدود الوطنية، باتت المنظمات الدولية تشكل ساحة رئيسية لمناقشة القضايا الدولية بكافة أبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والفنية. فقد

أصبح من الواضح أن النزاعات والمصالح المشتركة بين الدول لم تعد محصورة ضمن نطاق ثنائي أو إقليمي، بل أصبحت تتطلب منصة متعددة الأطراف يمكن من خلالها البحث في الحلول والتفاهمات بشكل جماعي، ما جعل المنظمات الدولية بمثابة قلب العمل الدبلوماسي المعاصر. وعلى اثر ذلك ، انتقلت الدبلوماسية من طور الدبلوماسية ذات الوجه الواحد الى الدبلوماسية ذات الأوجه المتعددة التي تهتم بالقضايا والمصالح المشتركة [58].

هذا التحول منح الدبلوماسيين فرصًا غير مسبوقة لممارسة نشاطهم، إذ أصبح بإمكانهم المشاركة في صياغة السياسات الدولية، والمساهمة في التوافق على المعايير القانونية والتنظيمية، والتأثير في القرارات الجماعية التي تتخذها هذه الهيئات. ومع تزايد عدد الدول الأعضاء في هذه المنظمات، توسعت قاعدة النقاش، ما أكسب هذه العملية طابعًا متعدد الأطراف، أو ما يسميه بعض الباحثين "الدبلوماسية الجماعية" أو "الدبلوماسية البرلمانية"، حيث يتم التداول في القضايا من خلال التفاعل بين ممثلين لدول مختلفة، ويصبح القرار نتيجة توافق أو توازن بين مصالح متعددة ومتنوعة .

كما وفرت المنظمات الدولية، من خلال مؤسساتها ولجانها المختلفة، منبرًا للتعاون المستمر بين الدول، سواء عبر تبادل المعلومات والخبرات أو من خلال التنسيق في مواجهة الأزمات العالمية. وأصبح هذا الدور أكثر وضوحًا في سياق قضايا مثل التنمية المستدامة، حقوق الإنسان، التجارة الدولية، وحفظ السلام، حيث تتكامل جهود الدبلوماسيين مع أعمال الخبراء والمتخصصين في المجالات المختلفة لضمان تحقيق أهداف مشتركة على مستوى عالمي .

وبذلك، لم تعد الدبلوماسية مقتصرة على التفاوض الثنائي بين دولتين، بل تحولت إلى عملية ديناميكية متعددة الأطراف تتطلب مهارات متقدمة في التفاوض الجماعي، وفهمًا عميقًا للقوانين والمعايير الدولية، وقدرة على بناء التحالفات وتحقيق التوازن بين مصالح الدول الأعضاء. ويمثل هذا التحول من أبرز سمات الدبلوماسية المعاصرة، حيث أصبح العمل في المنظمات الدولية محورًا استراتيجيًا للدولة في إدارة علاقاتها الدولية وتحقيق مصالحها ضمن الإطار العالمي الحديث .

[58] - د.عدنان البكلري، نفس المرجع السابق، ص46

تناول عدد من الباحثين قضية الآثار السلبية للمداولات الدبلوماسية المنعقدة خارج إطار المنظمات الدولية، مؤكدين أن هذه الممارسات قد تؤدي إلى نتائج غير متوازنة على الصعيد الدولي. فحين تُستخدم الاجتماعات الثنائية أو التحالفات غير الرسمية بين الدول لتحديد مسار حل قضية معينة، أو لتجنيد أغلبية من الدول لدعم موقف دولة أو مجموعة دول معينة، فإن ذلك قد يقوّض مبدأ الشفافية والمساواة بين الدول الأعضاء، ويقلل من فرص التوصل إلى توافق حقيقي قائم على الحوار الجماعي .

ويشير الباحثون أيضًا إلى أن اعتماد الدول الكبرى على المفاوضات الثنائية أو متعددة الأطراف خارج المنظمات الدولية، قد أدى في كثير من الأحيان إلى تجاوز الهيئات الدولية، بما فيها منظمة الأمم المتحدة، وتقويض دورها كمنصة رسمية لحل النزاعات الدولية. فهذه الطريقة في اتخاذ القرار، على الرغم من فعاليتها في الوصول إلى حلول سريعة، تُضعف من سلطة القرارات الجماعية، وتؤدي إلى تهميش الدول الأصغر أو الأقل تأثيرًا، ما يخلق شعورًا بعدم العدالة بين الدول الأعضاء، ويضعف المصداقية المؤسسية للمنظمات الدولية .

كما يلفت الباحثون الانتباه إلى أن مثل هذه الممارسات غير الرسمية قد تشجع على السياسات الانفرادية والمصالح الضيقة، بدلًا من تعزيز روح التعاون الدولي والمبادئ القانونية التي تقوم عليها المنظمات الدولية. ويبرز هذا بوضوح في بعض الأزمات الكبرى، حيث اكتفت القوى الكبرى بالاتصالات السرية بين عواصمها لتنسيق تحركاتها، مع تقليل الدور الفعّال للأجهزة الرسمية التابعة للمنظمات، سواء فيما يخص الحياد أو المراقبة أو فرض الحلول القائمة على توافق الآراء.

وبالتالي، يُستنتج أن الدبلوماسية خارج المنظمات الدولية، رغم كونها أداة عملية وسريعة لحل بعض القضايا، لا يمكن أن تُعتمد كآلية رئيسية لحل النزاعات الدولية طويلة المدى أو المعقدة. إذ تظل المنظمات الدولية، ومن بينها الأمم المتحدة، الإطار الأكثر قدرة على ضمان مشاركة جميع الدول، وتحقيق العدالة في اتخاذ القرارات، والحفاظ على توازن القوى على الصعيد الدولي .

يمثل تأثير المنظمات الدولية على العمل الدبلوماسي جانبًا جوهريًا في تطور العلاقات الدولية الحديثة، ويتجلى هذا التأثير على مستويين رئيسيين. فإلى جانب كونها منصة متعددة الأطراف لمناقشة القضايا

الدولية، لعبت هذه المنظمات دورًا محوريًا في تطوير قواعد القانون الدولي المنظمة للعلاقات الدبلوماسية، مما أتاح لها ممارسة التمثيل الدبلوماسي بطرق جديدة تتجاوز الأسس التقليدية للدبلوماسية بين الدول وحدها.

فقد أُقر لهذه المنظمات حق الإيجاب والحق السلبي في إقامة التمثيل الدبلوماسي، بمعنى أنه يحق لها أن تمارس نشاطها الدبلوماسي بشكل مستقل ضمن نطاق مهامها، وفي الوقت ذاته تمتلك الدولة الأعضاء حق قبول أو رفض إقامة تمثيل دائم للمنظمة على أراضيها، وفق قواعد محددة توازن بين السيادة الوطنية ومتطلبات التعاون الدولي .

كما شهدت أحكام القانون الدولي العام المتعلقة بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية توسيعًا واضحًا لتشمل ممثلي المنظمات الدولية، سواء لدى الدول الأعضاء أو غير الأعضاء، بما يضمن حماية هؤلاء الممثلين أثناء أداء مهامهم الرسمية. ولم تقتصر الحصانات على الأفراد فحسب، بل شملت أيضًا مقار هذه المنظمات ومكاتبها وأجهزتها الإدارية، بما يضمن استقلالية عملها وحماية ممتلكاتها من التدخل أو المساس بأي شكل كان .

إضافة إلى ذلك، أُقرّت الحصانة الدبلوماسية للوفود الدائمة للدول لدى هذه المنظمات، وكذلك للموفدين المشاركين في الاجتماعات والمؤتمرات ومناقشات اللجان المتخصصة، بما يعكس توسع نطاق التمثيل الدبلوماسي من المستوى الثنائي بين الدول إلى المستوى الجماعي متعدد الأطراف. وقد ساعد هذا التوسع على ضمان استمرارية العمل الدبلوماسي في الساحة الدولية، وخلق إطار قانوني متكامل يسمح بإدارة العلاقات بين الدول والمنظمات بطريقة سلسة، مع مراعاة حقوق الدول ومصالحها، وحماية الأشخاص المشاركين في المفاوضات الرسمية والأنشطة متعددة الأطراف .

وبالتالي، فإن تأثير المنظمات الدولية على الدبلوماسية لا يقتصر على كونها منصة للحوار وحل النزاعات، بل يمتد ليشمل إرساء قواعد قانونية واضحة ومستقرة، تُعيد تعريف دور الدبلوماسي وحدود سلطاته، وتضفي حماية قانونية على جميع المشاركين في العملية الدبلوماسية سواء كانوا من الدول الأعضاء أو من ممثلي المنظمات الدولية نفسها.

شهدت العلاقات الدولية خلال العقود الأخيرة تزايدًا ملحوظًا في دور رؤساء الدول والحكومات، من خلال تبادل الزيارات الرسمية، وعقد المؤتمرات والقمم الدولية التي تعالج أهم القضايا السياسية والاقتصادية والأمنية والبيئية على المستوى العالمي. وقد أعاد هذا التفاعل المباشر بين القادة الدوليين إحياء شكل من

أشكال الدبلوماسية البدائية، التي كانت سائدة قبل ظهور نظام البعثات الدبلوماسية الدائمة، حيث كان التواصل المباشر بين القادة وسيلة رئيسية لحل النزاعات، وإبرام التحالفات، وضمان مصالح الدول. .

ويكشف هذا التطور عن تغيير جوهري في طبيعة ممارسة الدبلوماسية، إذ أصبح للزمن والحدث ذاته تأثير مباشر على عملية اتخاذ القرار السياسي، وتوجيه العلاقات الدولية، مقارنةً بما كان عليه الحال في العصور السابقة، حين كانت المراسلات الدبلوماسية تتسم بالبطء والحصر على المبعوثين المحترفين. ومن هذا المنطلق، يبرز التساؤل حول مستقبل الدبلوماسية التقليدية في ظل هذه التحولات الكبرى، وإمكانية دمجها أو تكييفها مع الوسائل الحديثة المتعددة، دون أن تفقد وظيفتها الجوهرية في تمثيل الدولة وإدارة مصالحها الدولية . لقد أدّت القضايا المعاصرة مثل حقوق الإنسان، وحقوق المرأة والطفل، والهجرة، والأمراض، والتلوث البيئي، وانتشار الأسلحة النووية إلى إعادة تشكيل أولويات العمل الدبلوماسي على مستوى العالم. فقد باتت هذه التحديات تفرض على الأجهزة الدبلوماسية ضرورة مراجعة هياكلها التنظيمية وأساليب عملها، بحيث تُمنح الإدارات والأقسام المعنية بهذه القضايا أولوية متقدمة على الإدارات التقليدية التي كانت تركز في السابق على الجوانب السياسية البحتة. ويعكس هذا التحول تطور مفهوم الدبلوماسية من أداة لإدارة العلاقات السياسية فحسب إلى وسيلة شاملة للتعامل مع القضايا الإنسانية والعالمية ذات الطابع المشترك. كما اصبح هناك تنافس بين أعضاء السلك الدبلوماسي على العمل والتخصص في هذه الأنشطة الجديدة التي تتطلب ثقافة وتكوينا جديددا [59].

ورغم بروز أشكال جديدة من الدبلوماسية، مثل دبلوماسية المنظمات الدولية، ودبلوماسية القمم، والدبلوماسية المتخصصة في المجالات الاقتصادية، الثقافية، والبيئية، يظل الشكل التقليدي للدبلوماسية قائمًا ومهمًا، حيث يعتمد على الخبرة الطويلة للمبعوثين، والمهارات التفاوضية، والمعرفة الدقيقة بعلاقات الدولة وحقوقها وواجباتها. وفي الواقع، فإن الدبلوماسية التقليدية تتكامل اليوم مع هذه الأساليب الحديثة، لتشكّل إطارًا شاملًا لإدارة السياسة الخارجية، يجمع بين التواصل المباشر للقادة، والوسائل متعددة الأطراف، وضمان استمرارية حماية مصالح الدولة على جميع المستويات .

[59] - د. السيد امين شلبي، في الدبلوماسية المعاصرة ، القاهرة ، عالم الكتب 1997 ص95

صحيح أن هذه التطورات في طبيعة العلاقات الدولية وأساليب ممارسة الدبلوماسية أدت إلى تحوّل جوهري في معايير اختيار الممثلين الدبلوماسيين. فقد كان في الماضي يُعتمد بشكل أساسي على الخبراء في الشؤون السياسية التقليدية، والذين يمتلكون مهارات التفاوض وفهم السياسة الدولية وقدرة على تمثيل مصالح الدولة أمام نظيراتها. أما اليوم، فقد توسّع نطاق الاختيار ليشمل متخصصين في مجالات متعددة ضمن إطار ما يُعرف بالدبلوماسية الفنية أو الاقتصادية والثقافية والعلمية، بحيث يتمكن الممثلون من التعامل مع القضايا المعقدة والمتنوعة التي تواجه الدولة في العصر الحديث، بدءًا من التجارة والاستثمار وصولًا إلى القضايا البيئية والتكنولوجية والثقافية .

كما أن تزايد تدخل وزراء الخارجية ورؤساء الدول مباشرة في الشؤون الدبلوماسية أسفر عن تقليص درجة الاستقلالية التي كان يتمتع بها الممثل الدائم في الخارج. فأصبح هؤلاء المبعوثون مضطرين للرجوع إلى الأجهزة الداخلية في بلدانهم قبل الدخول في مناقشة أي قضية دولية أو اتخاذ موقف رسمي، لضمان توافق الإجراءات مع السياسات العامة للدولة وللحفاظ على وحدة الخطاب والموقف على الساحة الدولية .

وعليه، يمكن القول إن هذا التحول لم يقتصر على مجرد تعديل في آلية اختيار الممثلين، بل امتد إلى إعادة تعريف دور المبعوث الدائم ووضعه ضمن منظومة أكثر تشابكًا وتنسيقًا بين أجهزة الدولة المختلفة، بما يضمن مزيدًا من التحكم والسيطرة على عملية اتخاذ القرار الدبلوماسي، ويحقق التوازن بين استقلالية الممثلين في الخارج ومتطلبات الدولة الأم في الحفاظ على مصالحها وأهدافها الاستراتيجية في السياسة الدولية .

ومع كل التطورات التي شهدتها أساليب ممارسة الدبلوماسية، تظل الدبلوماسية التقليدية ضرورة أساسية لا يمكن الاستغناء عنها، إذ تحتاج الدول إلى وجود ممثلين دائمين يتابعون عن كثب كافة التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والقانونية في الدول التي تعتمد عليها بعثاتهم. هؤلاء الممثلون لا يقتصر دورهم على نقل المعلومات والمواقف الرسمية، بل يمتد إلى تحليل الأحداث وتقديم التوصيات لصانعي القرار في بلادهم، بما يتيح اتخاذ خطوات مدروسة تتوافق مع مصالح الدولة وأهدافها الاستراتيجية .

لقد أسهم هذا الواقع الجديد في إحداث نقلة نوعية داخل البعثات الدبلوماسية، حيث اتسع نطاقها بشكل ملحوظ ولم يعد حضورها مقتصرًا على رجال السياسة وحدهم. فقد أصبحت هذه البعثات تضم في صفوفها نخبة من

الخبراء في مجالات متعددة، مثل قضايا الأمن والدفاع، و القانون الدولي، والاقتصاد، والشؤون الاجتماعية، والثقافة، والعلوم، إضافة.

لم يكن هذا التوسع مجرد زيادة عددية في أعضاء البعثات الدبلوماسية، بل جاء استجابة طبيعية ومباشرة لتعقّد وتشابك القضايا التي أفرزتها البيئة الدولية المعاصرة. فالدولة الحديثة لم تعد كيانًا مغلقًا على ذاته، بل أصبحت جزءًا من منظومة عالمية متداخلة، يتوقف فهمها لذاتها وتحديد موقعها السياسي على مدى تفاعلها مع محيطها الخارجي. ومن ثمّ، بات من الضروري أن تولي اهتمامًا مستمرًا لما يجري في بيئتها الدولية، إدراكًا منها بأن استقرارها وتطورها يرتبطان ارتباطًا وثيقًا بما يحدث في العالم من حولها.وهو ماينطق على الدول اليوم في النظام العالمي التي لا تستطيع الاعتماد على نفسها وانما على كل بيئتها العالمية [60].

. فالتحديات التي تواجهها الدول لم تعد تُحل عبر الأدوات السياسية التقليدية فقط، بل تتطلب مقاربات متعددة الاختصاصات تجمع بين المعرفة القانونية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمنية. ومن هنا باتت البعثات الدبلوماسية المعاصرة أكثر قدرة على إدارة الملفات الثنائية ومتعددة الأطراف على حد سواء، بما يعكس تطور مفهوم العمل الدبلوماسي ليصبح أكثر شمولية وفاعلية في خدمة المصالح الوطنية وحماية السلم والاستقرار الدوليين .

وبالتالي، يمكن القول إن متطلبات الواقع الدولي الحديث دفعت الدبلوماسية التقليدية إلى التكيف والتطور، بحيث تحافظ على أهميتها وتظل قادرة على مواكبة مستوى التعاون الوثيق الذي أصبح سمة بارزة للعلاقات بين الدول. فالدبلوماسية التقليدية لم تختفِ أمام أشكال الدبلوماسية الجديدة، بل تحوّلت لتصبح أكثر تخصصًا وتنظيمًا، مع قدرة أكبر على دعم القرارات الاستراتيجية، والتواصل مع مختلف الأطراف، والمساهمة الفعالة في إيجاد حلول سلمية ومتوازنة للنزاعات الدولية، بما يضمن الاستقرار ويعزز الشراكة والتعاون بين الدول في مختلف المجالات .

الفرع الثالث: الطبيعة القانونية للقواعد التي تنظم العلاقات الدبلوماسية

وتبرز في هذا السياق أهمية تحديد الطبيعة القانونية للقواعد التي تنظم العلاقات الدبلوماسية ذاتها، إذ يثور تساؤل جوهري حول ما إذا كانت هذه القواعد تُصنف ضمن إطار القانون الداخلي للدولة، أم أنها

---

[60] - د. السيد امين شلبي، في الدبلوماسية المعاصرة، علم الكتاب، القاهرة، 1997،ص43

تنتمي بصفة حصرية إلى القانون الدولي العام، أم أنها مزيج يجمع بين النظامين معًا. فإذا كانت هذه القواعد مزدوجة الطبيعة، فإن من الضروري رسم حدود فاصلة توضح نطاق تطبيق كل من القانون الداخلي والقانون الدولي في المسائل الدبلوماسية، تجنبًا للتعارض أو الازدواجية. فالقانون الداخلي قد يتناول مسائل تنظيمية تتعلق بكيفية اعتماد البعثات أو إدارة شؤونها داخل الدولة، بينما يظل القانون الدولي هو المرجع الأساسي في تحديد الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، وحماية مقار البعثات وأرشيفها، وضبط التزامات الدول المتبادلة في هذا المجال .

إنَّ دراسة العلاقات الدبلوماسية لا تقتصر فقط على الجانب النظري أو التاريخي، بل تتطلب التعمق في فهم البنية المؤسسية للأجهزة المسؤولة عن إدارة العلاقات الدولية، مع بيان طبيعة اختصاص كل جهاز والمهام التي يضطلع بها في إطار العمل الدبلوماسي. ويستلزم ذلك أيضًا تحديد المراحل التي تبدأ عندها المهمة الدبلوماسية واللحظة التي تنتهي فيها، سواء كان ذلك بإنجاز الهدف المرسوم أو بقرار من الدولة الموفِدة أو لأسباب تتعلق بالدولة المستقبِلة .

كما تقتضي هذه الدراسة الإحاطة بالمركز القانوني لأعضاء البعثات الدبلوماسية، وما يتمتعون به من امتيازات وضمانات خاصة، مثل الحصانة من الولاية القضائية للدولة المستقبلة، وحق التمتع بمزايا تتعلق بحرية التنقل أو الإقامة أو الإعفاءات الضريبية والجمركية. ولا يقتصر الاهتمام على الأشخاص، بل يمتد ليشمل الوضع القانوني لمقرات البعثات الدبلوماسية، ووثائقها الرسمية، وأموالها، وأرشيفها، وما يرتبط بها من حرمة خاصة تضمن عدم انتهاكها أو المساس بها.

وتظهر أهمية هذه الجوانب القانونية بوضوح عند الممارسة العملية للوظيفة الدبلوماسية، إذ غالبًا ما تنشأ إشكالات متعددة نتيجة تضارب المصالح أو اختلاف تفسير النصوص والاتفاقيات الدولية، وهو ما يؤدي أحيانًا إلى بروز نزاعات بين الدول. وقد تكون هذه النزاعات بسيطة يمكن معالجتها عبر التفاوض المباشر أو القنوات الدبلوماسية التقليدية، لكنها في أحيان أخرى تتطور لتصبح قضايا معقدة تستدعي اللجوء إلى آليات تسوية النزاعات الدولية. ومن أبرز هذه الآليات اللجوء إلى التحكيم الدولي أو عرض الخلاف على محكمة العدل الدولية، التي تفصل في النزاع وفق قواعد قانونية متفق عليها، بما يضمن قدرًا من العدالة والاستقرار في العلاقات بين الدول .

وعند الانتقال من الجانب النظري إلى الواقع العملي، تتضح صعوبة تطبيق القواعد القانونية المتعلقة بتسوية النزاعات الدولية. ففي العديد من القضايا، قد يلجأ أحد أطراف النزاع إلى الدفع بأن موضوع الخلاف لا

يدخل ضمن دائرة القانون الدولي العام، بل يندرج كليًا في إطار الصلاحيات والاختصاصات الداخلية للدولة [61].

غير أن هذه الصعوبة لا تقف عند هذا الحد، ففي بعض الحالات تُشترط إجراءات إضافية قبل إمكانية طرق باب القضاء الدولي، ومن أبرزها ضرورة استنفاد جميع الوسائل القضائية الداخلية المتاحة داخل الدولة المعنية. فالدولة التي تدّعي تعرضها لانتهاك ما، لا يمكنها اللجوء مباشرة إلى القضاء الدولي، إلا بعد أن تستنفد كافة سبل الطعن والتقاضي داخل النظام القانوني الوطني للدولة المدعى عليها. ويُعد هذا الشرط ضمانة أساسية تحول النزاع من مجرد خلاف داخلي إلى خصومة قانونية ذات طبيعة دولية، يمكن إخضاعها للفصل من قبل محكمة العدل الدولية أو غيرها من الهيئات القضائية الدولية المختصة.

وبذلك، يظهر أن دراسة العلاقات الدبلوماسية لا يمكن أن تنفصل عن فهم الإشكاليات القانونية المرتبطة بتحديد الإطار الذي تنتمي إليه قواعدها، سواء أكان وطنيًا أم دوليًا، لأن ذلك ينعكس بصورة مباشرة على آليات تسوية المنازعات الدبلوماسية وعلى قدرة المجتمع الدولي في معالجة الخلافات بما يضمن احترام سيادة الدول وفي الوقت ذاته الالتزام بقواعد القانون الدولي .

عند التعمق في دراسة الإشكالات التي تثيرها ممارسة الوظيفة الدبلوماسية، يتبين بوضوح أن لهذه الوظيفة طبيعة مزدوجة، إذ تنطوي على جانبين متمايزين، يترتب على كل منهما نتائج قانونية مختلفة بحسب الزاوية التي يُنظر من خلالها إلى العمل الدبلوماسي. وهذا التمايز هو ما يجعل المسائل القانونية المرتبطة بالدبلوماسية متعددة الأبعاد ومعقدة أحيانًا.

فالجانب الأول يتمثل في البعد الداخلي المحض، وهو ذلك الذي يخضع كليًا لسلطان القانون الوطني للدولة، ويقع ضمن اختصاص محاكمها وهيئاتها القضائية. ويندرج تحت هذا الجانب عدد من المسائل التي تعكس البنية الدستورية والسياسية للدولة، مثل تحديد الجهة المخولة بإدارة العلاقات الخارجية: فهل يحتكر رئيس

---

[61] - ويستند هذا الموقف عادةً إلى مبدأ سيادة الدولة وعدم التدخل في شؤونها الداخلية، وهو المبدأ الذي أكدت عليه الفقرة السابعة من المادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة. وبما معناه، ان تظل للدول حرية واسعة في إدارة شؤونها الوطنية دون رقابة خارجية، الأمر الذي يجعل من الصعب في بعض الأحيان تدويل النزاع أو عرضه على محكمة دولية. وقد نصت المادة 2 فقهرة 7 على " ليس في الميثاق مايسوغ للأمم المتحدة ان تتدخل في الشئؤن التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما، وليس فيه مايقتضي الاعضاء ان يعرضوا مثل هذه المسائل لان تحل بحكم الميثاق ....".

الدولة هذه الصلاحية باعتبارها من مظاهر سيادته العليا، أم أن الدستور أو القوانين الوطنية تقرر توزيع بعض هذه الاختصاصات بينه وبين السلطة التشريعية أو التنفيذية الأخرى؟ كما يثور التساؤل حول حدود صلاحيات الأجهزة المختصة بالعلاقات الدولية، وإلى أي مدى يملك أعضاؤها الحق في إبرام التزامات ومعاهدات باسم الدولة، ومدى إلزامية هذه الالتزامات على الصعيد الخارجي .

ولا يقف الأمر عند هذا الحد، بل يشمل أيضًا القضايا المتعلقة بالتنظيم الإداري والوظيفي للجهاز الدبلوماسي. ففي هذا الإطار، تُطرح مسائل متعددة، مثل كيفية اختيار أفراد البعثات الدبلوماسية، والشروط الواجب توافرها فيمن يُعيَّن في منصب دبلوماسي، إضافةً إلى القواعد المنظمة لآليات الترقيات، وتحديد الرواتب والبدلات المالية، ونظم العلاوات والتعويضات، وأحكام الإجازات، فضلًا عن قواعد الإحالة إلى التقاعد أو إنهاء الخدمة. هذه الموضوعات جميعها تدخل في إطار القوانين الداخلية لكل دولة، سواء تعلقت بالقوانين الدستورية أو القوانين الإدارية أو التشريعية أو حتى اللوائح التنظيمية الخاصة بالسلك الدبلوماسي.

ومن ثم، فإن أي نزاع يثور بشأن هذه المسائل يظل محصورًا في نطاق القضاء الوطني، ويخضع لاختصاص المحاكم الداخلية، سواء كانت محاكم دستورية عند الطعن في توزيع الاختصاصات بين السلطات، أو محاكم إدارية عند النظر في قضايا التعيين والترقية، أو محاكم عادية عند الفصل في النزاعات الوظيفية والمالية. وهكذا، فإن هذا الجانب الداخلي من الوظيفة الدبلوماسية لا يتصل بالقانون الدولي العام، لأنه يعكس بالأساس ممارسات سيادية داخلية تخضع لقواعد الدولة الوطنية وحدها .

حين نتجاوز نطاق القضايا ذات البعد الداخلي المحض، التي تظل خاضعة لسلطان القانون الوطني لكل دولة على حدة، وننفتح على المجال الأوسع حيث تنشأ التحديات المرتبطة بالعلاقات الدبلوماسية في بعدها الدولي، فإننا نصبح أمام نوع مختلف من المسائل التي تلامس جوهر اختصاصات القانون الدولي العام. هذه القضايا، بحكم طبيعتها، لا يمكن لأي دولة – مهما بلغت قوتها العسكرية أو الاقتصادية أو السياسية – أن تبتّ فيها بإرادتها المنفردة، لأنها تتجاوز حدود السيادة الوطنية، وتمتد آثارها لتشمل المجتمع الدولي بأسره.

إن مثل هذه القضايا تمثل اختبارًا حقيقيًا لمدى التزام الدول بالمبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام الدولي، مثل مبدأ التعاون بين الدول، ومبدأ المساواة في السيادة، واحترام الالتزامات المتبادلة. ومن ثم، فإن التعامل معها لا يكون إلا من خلال قنوات وأدوات أقرها المجتمع الدولي عبر تراكم التجارب التاريخية، والتي

تجسدت في الاتفاقيات الدولية متعددة الأطراف، وفي الأعراف الدبلوماسية التي اكتسبت قوة إلزامية بمرور الزمن.

كما أن حسم هذه الإشكاليات لا يتم باللجوء إلى القوة أو فرض الأمر الواقع، بل بالاعتماد على الآليات السلمية لتسوية النزاعات، مثل المفاوضات المباشرة، والوساطة، والتحكيم، والقضاء الدولي. وهكذا، يمكن القول إن خروج المسألة من حدود القانون الداخلي إلى فضاء القانون الدولي يعني بالضرورة انتقالها إلى دائرة التفاعل الجماعي، حيث تصبح المسؤولية مشتركة، والحلول جماعية، والمرجعية هي قواعد القانون الدولي العام التي تعكس إرادة المجتمع الدولي في صون السلم والأمن وتنظيم التفاعلات بين الدول على نحو متوازن ومستدام .

وتشمل هذه المسائل الدولية عددًا من القضايا الجوهرية، يأتي في مقدمتها الحق في تبادل البعثات الدبلوماسية بين الدول أو بين غيرها من أشخاص القانون الدولي. فهذا الحق يمثل مظهرًا أساسيًا من مظاهر الاعتراف المتبادل بين الدول، ويترتب عليه تنظيم حجم البعثة الدبلوماسية وعدد أفرادها بما يتناسب مع طبيعة العلاقات بين الطرفين، فضلًا عن تحديد درجات رؤسائها، وما إذا كان التمثيل على مستوى سفير أو وزير مفوض أو قائم بالأعمال.

ومن القضايا المركزية أيضًا مسألة الحصانات والامتيازات، سواء تلك المتعلقة بمقر البعثة ذاته بما فيه من حرمة خاصة تمنع أي سلطة في الدولة المستقبلة من الدخول إليه أو التفتيش فيه دون موافقة، أو تلك الخاصة بالوثائق والمراسلات الرسمية وأموال البعثة التي تتمتع بحماية قانونية مطلقة. ولا يقتصر الأمر على المقر والوثائق، بل يمتد ليشمل أعضاء السلك الدبلوماسي أنفسهم، حيث يتمتعون بحصانات شخصية وقضائية وإدارية، إضافة إلى إعفاءات مالية وضريبية، وذلك حتى يتمكنوا من أداء وظائفهم بحرية ودون ضغط من السلطات المحلية.

وتثور أيضًا إشكاليات تتعلق بتحديد المدى الزمني لهذه الحصانات، أي متى تبدأ فعليًا منذ وصول الدبلوماسي إلى الدولة المستقبلة، ومتى تنتهي عند انتهاء مهمته أو مغادرته أراضيها، وما يترتب على ذلك من آثار في حال ارتكاب مخالفات أو جرائم خلال فترة تمتعه بالحصانة. وإلى جانب ذلك، يبرز موضوع إنهاء البعثة

الدبلوماسية ذاته، وما إذا كان يعود إلى انتهاء مهمتها، أو سحب الدولة الموفدة لممثليها، أو قيام الدولة المستقبلة باعتبارهم أشخاصًا غير مرغوب فيهم، أو نتيجة لقطع العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين.

إن هذه المسائل جميعها تمثل جزءًا لا يتجزأ من النظام القانوني الدولي، ولا تخضع لاجتهادات أو قرارات أحادية، بل يجب أن تُحسم في إطار القانون الدولي العام وحده، سواء من خلال الاتفاقيات متعددة الأطراف مثل اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، أو عبر الأعراف المستقرة والممارسات الدولية التي اكتسبت صفة الإلزام. وبذلك، يظهر بجلاء أن الوظيفة الدبلوماسية، في جانبها الدولي، تُعد ميدانًا أساسيًا لتفاعل القواعد القانونية الدولية مع واقع الممارسة السياسية للدول.

غير أن الصورة لا تبقى على هذا القدر من الوضوح دائمًا، إذ إن بعض المسائل التي يُفترض ابتداءً أنها تندرج في نطاق القانون الداخلي البحت قد تكتسب، عند التطبيق العملي، أبعادًا دولية معقدة تجعلها محل جدل على الساحة الدولية. ومن أبرز الأمثلة على ذلك مسألة تشكيل الأجهزة الوطنية المختصة بالعلاقات الخارجية، وتحديد الصلاحيات المخوّلة لكل جهاز أو مسؤول. فالأصل أن هذه المسألة تخضع كليًا للقانون الداخلي للدولة، حيث يتولى المشرّع الوطني وضع القواعد التي تحدد أهلية كل عضو من أعضاء السلطات العامة لتمثيل الدولة على الصعيد الدولي. ويقر القانون الدولي العام بهذه القاعدة، انطلاقًا من مبدأ احترام سيادة الدولة وحقها في تنظيم شؤونها الداخلية.

غير أن هذا المبدأ، عند الانتقال إلى التطبيق العملي، قد يثير إشكاليات ذات بعد دولي لا يمكن تجاهلها. ذلك أن تجاوز أحد هذه الأجهزة أو المسؤولين للحدود المرسومة لاختصاصه بموجب القانون الداخلي، قد يؤدي إلى نشوء نزاع على المستوى الدولي. وللتوضيح، يمكن افتراض حالة يكون فيها رئيس الدولة، وهو وفق القواعد العامة يمثل رأس أجهزة العلاقات الدولية، قد أقدم على إبرام معاهدة معينة دون أن يملك دستور الدولة صلاحية القيام بهذا العمل منفردًا، إذ قد يكون الدستور قد اشترط مشاركة السلطة التشريعية أو جهة أخرى في إبرام هذا النوع من المعاهدات.

وهنا يثور التساؤل الجوهري: كيف يتعامل القانون الدولي العام مع مثل هذه الحالة؟ هل تُعد المعاهدة صحيحة وملزمة للدولة على الرغم من مخالفتها الصريحة لقواعد الدستور الوطني، استنادًا إلى مبدأ استقرار

المعاملات الدولية وضرورة احترام التعهدات المبرمة من قبل ممثلي الدولة؟ أم أن بطلانها داخليًا ينعكس بالضرورة على قيمتها الدولية، بحيث يحكم بعدم صحتها أيضًا في إطار القانون الدولي؟

إن مثل هذه الإشكالية تعكس بوضوح التداخل بين القانون الداخلي والقانون الدولي، وتثير مسألة التوازن بين مبدأ احترام السيادة الداخلية من جهة، ومبدأ حماية الثقة المتبادلة واستقرار العلاقات الدولية من جهة أخرى. فإذا أعطى القانون الدولي وزنًا أكبر لمقتضيات السيادة الداخلية، فقد يؤدي ذلك إلى زعزعة استقرار المعاهدات وإضعاف الثقة في الالتزامات الدولية. أما إذا تم تغليب ضرورة استقرار العلاقات الدولية على حساب الالتزام بأحكام الدستور الوطني، فإن ذلك قد يُفسر على أنه انتقاص من سيادة الدولة وإرادتها الدستورية.

ومن هنا، يتضح أن هذه المسألة ليست مجرد قضية نظرية، بل لها آثار عملية عميقة على سلوك الدول، وعلى توازن العلاقة بين أنظمتها القانونية الوطنية والنظام القانوني الدولي. فهي تمثل نموذجًا كلاسيكيًا للتوتر المستمر بين الداخل والخارج في ميدان القانون الدبلوماسي والدولي .

إن الإجابة عن مثل هذا التساؤل ليست أمرًا محسومًا أو موحدًا في الفقه القانوني، إذ نجد أن آراء فقهاء القانون الدولي تتباين في هذا المجال تباينًا ملحوظًا، وهو ما يتضح بجلاء عند دراسة طبيعة الأجهزة الداخلية المسؤولة عن إدارة العلاقات الدولية وصلاحياتها. فهذا التباين في الرؤى يعكس حقيقة أساسية، وهي أن خرق قاعدة من قواعد القانون الداخلي للدولة لا يظل في دائرة الشأن الوطني فحسب، بل قد يترتب عليه انعكاسات مباشرة على الساحة الدولية، تصل أحيانًا إلى حد نشوء نزاع دولي ذي طبيعة جوهرية، ما يجعله موضوعًا خاضعًا لمعالجة القانون الدولي العام وآلياته لتسوية المنازعات .

تُعَد الامتيازات المالية والضريبية التي يتمتع بها أعضاء السلك الدبلوماسي من أكثر المسائل إثارةً للجدل في ميدان العلاقات الدبلوماسية، إذ تطرح إشكالية قانونية عميقة حول طبيعتها والأساس الذي تستند إليه. فالتساؤل الرئيس الذي يشغل الباحثين والفقهاء يتمثل في: هل هذه الامتيازات تستمد مشروعيتها من قاعدة راسخة في القانون الدولي العام، بحيث تُلزم جميع الدول باحترامها وتطبيقها دون استثناء؟ أم أنها مجرد ممارسات جرى العرف الدولي على إقرارها في إطار المجاملة المتبادلة بين الدول، دون أن ترقى إلى مرتبة القواعد القانونية الملزمة؟

ويذهب رأي آخر إلى أن هذه الامتيازات قد لا تكون سوى ثمرة للتنظيمات الداخلية لكل دولة، حيث يمنحها المشرّع الوطني وفقًا لما يراه مناسبًا لظروفه الاقتصادية والسياسية، مما يجعلها أقرب إلى مسألة تقديرية أكثر منها التزامًا دوليًا ثابتًا. ومن هنا، يتضح أن النقاش الدائر حول الامتيازات المالية والضريبية للمبعوثين الدبلوماسيين يتجاوز البعد الفني الضيق ليعكس صراعًا أوسع بين ثلاثة تصورات مختلفة: تصور يربطها بالقانون الدولي العام كقاعدة ملزمة، وآخر يقصرها على الأعراف والمجاملات الدبلوماسية، وثالث يردّها إلى نطاق القانون الداخلي وسيادة الدولة.

هذا الجدل المستمر يعكس بدوره الطابع المعقد للعلاقات الدبلوماسية، حيث تتقاطع فيها اعتبارات القانون مع اعتبارات السياسة والاقتصاد، ويبرز التوازن الدقيق بين حقوق المبعوثين من جهة، وسيادة الدولة المستقبلة ومصالحها الوطنية من جهة أخرى .

ويكشف هذا التساؤل عن إشكالية عميقة في التمييز بين ما هو التزام قانوني دولي ملزم وما هو مجرد عرف أو تقليد دبلوماسي نشأ عن اعتبارات حسن النية والتعامل بالمثل. فالبعض يرى أن الامتيازات المالية التي تُمنح للدبلوماسيين، مثل الإعفاء من الضرائب والرسوم الجمركية، إنما تمثل جزءًا لا يتجزأ من منظومة الحصانات والامتيازات التي نصت عليها اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، وبالتالي فهي ذات أساس قانوني دولي صريح وملزم. بينما يذهب اتجاه آخر إلى أن بعض هذه الامتيازات قد لا يجد له سندًا واضحًا في القانون الدولي، وإنما يستند بالأساس إلى قواعد المجاملة والمعاملة بالمثل التي درجت الدول على اتباعها للحفاظ على مرونة العلاقات الدبلوماسية. وهناك من يطرح اتجاهًا ثالثًا، يؤكد أن الأصل في هذه الامتيازات أنها من صنع القانون الداخلي لكل دولة، تمنحها وفقًا لظروفها وإرادتها التشريعية، ولا يُفترض وجود إلزام دولي شامل بشأنها إلا في الحدود التي نصت عليها الاتفاقيات الدولية.

وهكذا، فإن النقاش الفقهي حول الامتيازات المالية الممنوحة للدبلوماسيين يكشف عن عمق التداخل بين القانون الدولي والقانون الداخلي من جهة، وبين القواعد القانونية الملزمة والأعراف أو المجاملات الدولية من جهة أخرى، مما يجعل هذه المسألة نموذجًا بارزًا للتعقيدات التي تثيرها دراسة العلاقات الدبلوماسية في بعدها القانوني.

وانه بمجرد الوصف القانوني للقاعدة – أهي قاعدة منتمية إلى النظام القانوني الداخلي للدولة أم قاعدة تابعة للقانون الدولي العام – ينعكس بشكل مباشر على أسلوب معالجة النزاع الناشئ عنها، كون تحديد الطبيعة القانونية لأي قاعدة من القواعد التي تنظم العلاقات الدبلوماسية ليس مجرد مسألة شكلية أو أكاديمية، بل يترتب عليه آثار عملية بالغة الأهمية تمس جوهر العلاقة الدبلوماسية ذاتها. وعلى الجهة القضائية المختصة بالنظر فيه. فإذا وُصفت القاعدة بأنها داخلية، فإن القضاء الوطني هو المرجع الطبيعي للفصل فيها، أما إذا عُدّت قاعدة دولية، فإن الاختصاص ينتقل إلى القضاء الدولي أو إلى آليات التسوية التي أقرها المجتمع الدولي.

وتزداد أهمية هذه التفرقة عندما ندرك أن هناك العديد من المسائل التي لا يمكن حسم طريقة معالجتها إلا بعد تحديد طبيعتها القانونية بدقة. فالقانون الواجب التطبيق يظل معلقًا على هذا التحديد الأولي: فإذا قيل إنها قاعدة وطنية، خضعت لأحكام القانون الداخلي وإجراءاته، أما إذا قيل إنها قاعدة دولية، فإنها تصبح خاضعة لأحكام الاتفاقيات الدولية والأعراف المستقرة والمبادئ العامة للقانون الدولي.

وإن كانت الأمثلة على ذلك كثيرة ومتنوعة، فإن ما سبق عرضه من حالات وإشكاليات يوضح بصورة كافية حجم التعقيد الذي تنطوي عليه دراسة هذا الموضوع، ويبيّن مدى الحاجة إلى التعمق في فهم مصادر القواعد القانونية التي تحكم العلاقات الدبلوماسية، سواء كانت مصادر داخلية أو دولية. ومن ثم، نكتفي عند هذا الحد بما قدمناه من أمثلة توضيحية، مع التأكيد على أن التفصيل في تحديد الطبيعة القانونية لكل قاعدة على حدة، وتحليل آثارها وانعكاساتها، سيكون موضع دراسة أكثر شمولًا في الفصول أو المواضع اللاحقة، حيث تتاح الفرصة لمعالجتها معالجة معمقة تستوفي جميع جوانبها النظرية والتطبيقية.

تنقسم مصادر القانون الدولي العام، التي يُستمد منها القانون الدبلوماسي قواعده وأحكامه، إلى قسمين رئيسيين: مصادر أساسية تُعد المرجع الأول الذي يُبنى عليه النظام القانوني الدولي، ومصادر احتياطية يُرجع إليها فقط في حالة غياب حكم أو قاعدة واضحة في المصادر الأساسية. ويُظهر هذا التصنيف مدى دقة البنية القانونية للقانون الدولي، وسعيه لتحقيق التوازن بين المرونة اللازمة لمواكبة تطور العلاقات الدولية، والصلابة المطلوبة لضمان الاستقرار والوضوح .

أولًا: المصادر الأساسية

تشكل المصادر الأساسية الركيزة التي يقوم عليها القانون الدولي العام، ومنها يستمد القانون الدبلوماسي معظم قواعده الملزمة. وتنقسم هذه المصادر بدورها إلى:

المصادر المكتوبة:

ويقصد بها المعاهدات والاتفاقيات الدولية بمختلف أنواعها، سواء كانت ثنائية بين دولتين أو متعددة الأطراف بين عدد كبير من الدول. وتتميز هذه المعاهدات بأنها أدوات قانونية مكتوبة، يُعبر من خلالها أشخاص القانون الدولي – وفي مقدمتهم الدول والمنظمات الدولية – عن إرادتهم المشتركة في تنظيم مسائل معينة، مثل تنظيم العلاقات الدبلوماسية أو القنصلية. وقد حظيت هذه المعاهدات بمكانة خاصة نظرًا لكونها تُجسد القاعدة القانونية الدولية في شكل صريح وملزم، ومن أبرز الأمثلة عليها اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 التي تُعد المرجع الأساسي في تنظيم مختلف جوانب العمل الدبلوماسي .

المصادر غير المكتوبة:

ويأتي على رأسها العرف الدولي، الذي يتكون من تكرار سلوك معين من قبل الدول على نحو مستمر، مع شعورها بأن هذا السلوك يمثل التزامًا قانونيًا وليس مجرد ممارسة اختيارية. والعرف الدولي له أهمية كبيرة في المجال الدبلوماسي، إذ إن كثيرًا من قواعد الحصانات والامتيازات قد استقرت أولًا في صورة أعراف متعارف عليها بين الدول قبل أن تُدوَّن لاحقًا في نصوص المعاهدات. ومن ثم، فإن المعاهدات والأعراف الدولية معًا يشكلان المصدرين الأساسيين الذين يقوم عليهما القانون الدولي العام، وبالتالي القانون الدبلوماسي.

ثانيًا: المصادر الاحتياطية

في حال لم تتوافر قاعدة واضحة في المصادر الأساسية، يُسمح باللجوء إلى ما يُعرف بـ المصادر الاحتياطية، التي وردت على سبيل الحصر في المادة (38) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية [62]. وهذه المصادر تأتي في ترتيب تنازلي من حيث الأهمية والقوة الإلزامية، وتشمل:

---

[62] - المادة 38 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية نصت على" 1. تُطبق المحكمة، التي تتمثل مهمتها في الفصل وفقًا للقانون الدولي، في النزاعات المعروضة عليها:

- الاتفاقيات الدولية، سواء كانت عامة أو خاصة، التي تحدد القواعد المعترف بها صراحة من قبل الدول المتنازعة؛
- العرف الدولي، كدليل على ممارسة عامة مقبولة كقانون ؛
- المبادئ العامة للقانون المعترف به من قبل الدول المتحضرة؛
- مع مراعاة أحكام المادة 59 والقرارات القضائية وتعاليم أمهر الدعاة من الدول المختلفة كوسائل فرعية لتقرير أحكام القانون.

2. لا يخل هذا الحكم بسلطة المحكمة في الفصل في قضية حسب الإنصاف والحسنى، إذا اتفق الأطراف على ذلك".

المبادئ العامة للقانون:

وهي المبادئ التي تعترف بها غالبية النظم القانونية الوطنية، مثل مبدأ "العقد شريعة المتعاقدين" أو مبدأ "عدم جواز الجمع بين الخصومة والقضاء". وتُستخدم هذه المبادئ لسد الثغرات في القانون الدولي عندما لا يُوجد نص صريح ينظم المسألة المطروحة.

أحكام المحاكم:

ويُقصد بها القرارات والأحكام الصادرة عن المحاكم الدولية أو الوطنية، شريطة أن تكون ذات صلة بالعلاقات الدولية. ولا تُعد هذه الأحكام مصدرًا ملزمًا بذاته، وإنما لها قيمة استرشادية أو توضيحية تساعد في تفسير وتطبيق القواعد الدولية.

آراء كبار فقهاء القانون الدولي:

إذ يعتمد القانون الدولي في بعض الأحيان على ما يقدمه كبار الفقهاء والباحثين في هذا المجال من تحليلات وآراء علمية، وذلك كوسيلة لتوضيح القواعد أو سد النقص فيها.

مبادئ العدالة (Principles of justice):

وهي الوسيلة الأخيرة التي يُمكن اللجوء إليها، حيث يجوز للأطراف المتنازعة أن يتفقوا على أن يتم الفصل في النزاع استنادًا إلى مبادئ العدالة والإنصاف بدلًا من القواعد القانونية الصارمة. ويُستخدم هذا المصدر بشكل استثنائي ونادر، لما يتطلبه من اتفاق صريح بين الأطراف.

وبذلك، يظهر أن النظام القانوني الدولي يتميز بتعدد مصادره وتدرجها، حيث يضمن هذا الترتيب إمكانية معالجة مختلف المسائل التي تطرأ في العلاقات الدولية والدبلوماسية، سواء وُجد نص مكتوب أو لم يوجد، مما يحقق التكامل بين الصرامة القانونية والمرونة العملية .

- أهمية العرف في القانون الدولي

يحتل العرف الدولي مكانة مركزية ومحورية في منظومة مصادر القانون الدولي العام، وهو ما يعود بالدرجة الأولى إلى الطبيعة الخاصة للمجتمع الدولي ذاته. فبعكس المجتمعات القانونية الداخلية، التي تتميز بوجود أجهزة متكاملة للتشريع والتنفيذ والقضاء تضمن إنتاج القواعد القانونية وتطبيقها بشكل منتظم، لا يزال المجتمع الدولي يفتقر إلى هذه البنية المؤسسية المتكاملة. إذ لا توجد سلطة تشريعية عليا تفرض قواعد ملزمة على جميع الدول، ولا سلطة تنفيذية قادرة على ضمان تطبيقها، ولا سلطة قضائية تملك اختصاصًا عامًا إلزاميًا للنظر في جميع النزاعات الدولية .

هذا النقص في البنيان المؤسسي جعل المجتمع الدولي، في كثير من جوانبه، أشبه بما يمكن وصفه بـ المجتمعات القانونية البدائية، حيث يعتمد الأعضاء – أي الدول – اعتمادًا شبه كامل على الأعراف والتقاليد الراسخة لتسيير شؤونهم وتنظيم علاقاتهم المتبادلة. ومن هنا، برز العرف ليكون المصدر الرئيس الذي تستمد منه الغالبية العظمى من قواعد القانون الدولي، بما في ذلك تلك القواعد التي تحكم أدق المسائل في العلاقات بين الدول.

وتظهر أهمية العرف بشكل خاص في مجال القانون الدبلوماسي. فالعديد من القواعد التي باتت اليوم مستقرة ومدونة في نصوص الاتفاقيات الدولية، لم تكن في بداياتها سوى أعراف وممارسات متكررة درجت الدول على اتباعها عبر قرون طويلة من التفاعل الدبلوماسي. فقد وُلدت القاعدة العرفية من خلال الحلول العملية التي اعتمدتها الدول لمواجهة المشكلات المتكررة التي برزت مع ممارسة الوظيفة الدبلوماسية منذ أقدم العصور، مثل قواعد حرمة المبعوث الدبلوماسي، وضرورة توفير الحماية له، وعدم التعرض لمقر البعثة، واحترام المراسلات الرسمية. هذه الممارسات، مع تكرارها وشعور الدول بإلزاميتها، تحولت تدريجيًا إلى قواعد عرفية راسخة، ثم جرى تدوينها لاحقًا في معاهدات دولية أبرزها اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961.

وبذلك يمكن القول إن القانون الدبلوماسي يمثل النموذج الأوضح لفعالية العرف الدولي، إذ يكشف بجلاء كيف يستطيع العرف أن يسد الفراغ التشريعي في النظام الدولي، ويؤسس لنظام قانوني متماسك نسبيًا رغم غياب المؤسسات التشريعية الدولية. كما أن دراسة تطور هذه الأعراف الدبلوماسية تبرز أن العرف لم يكن

مجرد مصدر تكميلي للقانون الدولي، بل كان وما زال المصدر الأصلي الذي قامت عليه القواعد الأساسية للعلاقات الدبلوماسية.

ولا يقلل من الطبيعة العرفية لهذه القواعد ما شهدته العلاقات الدولية منذ قرون من توجه الدول إلى تقنين بعض الأحكام الدبلوماسية في إطار معاهدات واتفاقيات رسمية. فالتدوين القانوني، مهما كان دقيقًا ومنظّمًا، لا يحول القاعدة العرفية إلى قاعدة مكتوبة بالكامل، ولا ينزع عنها صفة المصدر الدولي. إذ يظل جوهر هذه القاعدة – أي ما يعكس الالتزام القانوني الجماعي للدول والممارسة المستمرة المقبولة – محفوظًا ومستمرًا في وظيفته الأساسية، وهي تنظيم سلوك الدول في ميدان العلاقات الدبلوماسية بما يحقق الثقة والاستقرار في التعاملات الدولية.

ويهدف التقنين إلى تسهيل مهمة السلطات الوطنية والدبلوماسيين عند الرجوع إلى القواعد الدولية، بحيث يمكنهم الوصول إلى نصوص واضحة ومحددة تساعدهم في التعاطي مع القضايا المختلفة دون ارتكاب أخطاء أو سوء تفسير. إذ إن الاعتماد فقط على العرف يتطلب جهدًا مضاعفًا لتتبع الممارسات المتكررة للدول، وملاحظة مدى قبولها الجماعي، والتأكد من ثباتها عبر الزمن، لضمان توفر الركنين الأساسيين لأي قاعدة عرفية دولية: الركن المادي، المتمثل في التكرار المستمر للسلوك الدولي، والركن المعنوي، المتمثل في شعور الدول بأن هذا السلوك يمثل التزامًا قانونيًا ملزمًا وليس مجرد ممارسة اختيارية أو موضع اتفاق اعتباطي .

كما أن تحديد القواعد العرفية ليس مهمة سهلة حتى بالنسبة للمتخصصين في القانون الدولي، لما يتطلبه من تحليل دقيق للسوابق الدولية، وفحص حالات التطبيق والممارسة الواقعية للدول، ومقارنة الحلول المختلفة التي تبنتها في مواقف مماثلة، لضمان ثبات القاعدة واعتراف المجتمع الدولي بها. ولذلك، يبقى العرف الدولي، رغم التدوين القانوني الجزئي، المصدر الأهم والأكثر أصالة للكثير من قواعد القانون الدبلوماسي، ولا يمكن لأي اتفاقية أو نص مكتوب أن يلغي صفة الالتزام الدولي التي اكتسبتها هذه القواعد عبر الممارسة المتواصلة والقبول الجماعي..

المعاهدات او الاتفاقيات الدولية

تُعد المعاهدات والاتفاقات الدولية أحد المصادر الأساسية والمباشرة لقواعد القانون الدولي العام، فهي تمثل صلب التشريع الدولي المكتوب الذي يستند إليه القانون الدبلوماسي في تنظيم العلاقات بين الدول. ويشمل هذا المفهوم جميع أنواع المعاهدات والاتفاقيات التي تُبرم بين الدول، سواء كانت ذات طابع عام أو خاص، كما نصت المادة (38) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، التي تُحدد المعاهدات والاتفاقيات كأحد الركائز الأساسية للقانون الدولي.ويمكن التمييز بين نوعين رئيسيين من هذه الاتفاقات:

الاتفاقات الدولية العامة أو الجماعية:

ويطلق عليها بعض الفقهاء مصطلح المعاهدات أو الاتفاقات المشرِّعة، وذلك لما لها من أثر تشريعي يشبه في طبيعتها القوانين الداخلية في نطاق الدولة، من حيث العمومية والشمول. فهي تحتوي على قواعد قانونية ملزمة لجميع الدول الأطراف، ويجب احترامها والالتزام بما ورد فيها. تتميز هذه المعاهدات بطابعها الجماعي، إذ تشارك فيها غالبية الدول، أو عدد كبير منها، لتوحيد قواعد السلوك الدولي في مجالات محددة مثل حقوق الإنسان، حماية البيئة، أو تنظيم العلاقات الدبلوماسية والقنصلية. ومن الأمثلة المعروفة على ذلك اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، التي أرست الإطار القانوني الموحد لممارسة الدبلوماسية بين الدول.

المعاهدات أو الاتفاقات الدولية الخاصة:

ويطلق عليها بعض الفقهاء مصطلح الاتفاقات العقدية، لأنها تشبه في طبيعتها عقود القانون الخاص، حيث تُبرم بين دولتين فقط أو بين عدد محدود من الدول، وتُنشئ التزامات محددة متبادلة تخص الأطراف الموقعة فقط. وتكون هذه الاتفاقات محددة المضمون، وقد تتعلق بمجالات اقتصادية، تجارية، عسكرية، أو تنظيم التعاون الثنائي في مسائل سياسية ودبلوماسية محددة. وبالرغم من محدودية نطاقها مقارنة بالمعاهدات الجماعية، إلا أن هذه الاتفاقات تتمتع بالقوة الملزمة بين الأطراف الموقعة، ويجب على الدول الالتزام بما جاء فيها وفقًا لمبدأ "العقد شريعة المتعاقدين" (pacta sunt servanda)، الذي يعد قاعدة أساسية في القانون الدولي.

وبهذا التمييز يتضح أن المعاهدات الدولية، سواء أكانت عامة أم خاصة، تشكل الأساس القانوني المكتوب الذي يستند إليه القانون الدولي العام في تنظيم العلاقات بين الدول، وتكمل بذلك دور المصادر العرفية في سد الثغرات وضمان وضوح الحقوق والواجبات المتبادلة في المجال الدولي والدبلوماسي.***

في مجال العلاقات الدبلوماسية، يتجلى أثر كلا النوعين من الاتفاقات الدولية على تنظيم القواعد التي يجب الالتزام بها بين الدول. فعلى سبيل المثال، الاتفاقات الثنائية (Bilateral Treaties) عادةً لا تضع قواعد عامة تنظم العلاقات الدبلوماسية على نطاق شامل، بل تركز على تنظيم مسائل محددة تتعلق بالتفاعل بين دولتين فقط. وتشمل هذه المسائل، على سبيل المثال، ترتيب تبادل البعثات الدبلوماسية بين الدولتين، أو تعديل درجة التمثيل الدبلوماسي بينهما، بحيث يتم رفع مستوى التمثيل من قائم بالأعمال إلى سفير أو ما شابه. كما قد تتضمن هذه الاتفاقات منح الحصانات والامتيازات للدبلوماسيين بدرجة تتجاوز ما نصت عليه القواعد العامة للقانون الدولي، وذلك وفقًا لتفاهم مشترك بين الطرفين بهدف تيسير أداء المهام الدبلوماسية وتعزيز التعاون بينهما.

وبالتالي، يمكن القول إن الاتفاقات الثنائية تلعب دورًا تكميليًا للقواعد العامة، إذ لا تنشئ نظامًا قانونيًا شاملًا بقدر ما تضيف خصوصية وتنظيمًا دقيقًا لما يقتضيه التفاعل بين دولتين بعينهما، مع احترام المبادئ العامة للقانون الدولي. فهي تعكس المرونة العملية التي تسمح للدول بتكييف التزاماتها الدبلوماسية بما يتناسب مع احتياجاتها الثنائية، دون المساس بالإطار القانوني الدولي العام الذي يحكم العلاقات الدبلوماسية بشكل أوسع .

ومن الحالات الاستثنائية والنادرة في هذا السياق، ما يتعلق بالاتفاقيات الثنائية التي تهدف إلى منح بعثات دبلوماسية محددة حصانات خاصة داخل دولة ثالثة. ويُعد هذا الوضع فريدًا لأنه يخلق استثناءً عن القواعد العامة المعمول بها عادة في العلاقات الدولية، حيث تُطبّق الحصانات والامتيازات بشكل مباشر بين الدولة الموفدة والدولة المستقبلة، دون أن تشمل دولة ثالثة.

يتضح مما سبق أن المعاهدات الثنائية لا تحتل دورًا محوريًا في تشكيل الأحكام العامة للعلاقات الدبلوماسية، إذ يقتصر الاعتماد عليها غالبًا على الحالات الاستثنائية التي يُراد فيها تجاوز القواعد العامة المعمول بها في القانون الدولي. ومن الأمثلة الواضحة على ذلك نص المادة الثانية عشرة من معاهدة لاتران المبرمة في 11/ فبراير 1929م، التي تُعد خروجًا على المبادئ العامة للقانون الدولي فيما يتعلق بمنح الحصانات الدبلوماسية.

ويرجع السبب في اعتبار هذا النص استثناءً عن القواعد العامة إلى أن القانون الدولي يفرض على الدولة الالتزام بمنح الحصانات والامتيازات الدبلوماسية لأعضاء البعثات الأجنبية المعتمدين لديها فقط، دون إلزام بتمديد هذه الحصانات إلى ممثلي الدول الآخرين، أي أولئك المعتمدين لدى دول ثالثة. وبالرغم من أن الممارسة الدولية شهدت في بعض الأحيان منح هؤلاء الممثلين بعض التسهيلات عند تواجدهم على أراضي دولة ثالثة، إلا أن هذه التسهيلات لا تستند إلى قاعدة قانونية ملزمة، وإنما تعتمد على أعراف المجاملة الدولية وهي قواعد سلوكية تقوم على حسن النية والممارسة المتبادلة بين الدول، دون أن تكون إلزامية وفق القانون الدولي العام [63].

وبذلك، يُظهر هذا المثال أن المعاهدات الثنائية تُستخدم في سياق العلاقات الدبلوماسية بشكل محدود واستثنائي، ولا تلعب دورًا في تكوين الأطر العامة والملزمة للعلاقات الدبلوماسية، بل تعمل أحيانًا كأداة لتكييف هذه القواعد وفق ظروف معينة، مع الاحتفاظ بالتمييز بين ما هو إلزام قانوني وما هو ممارسة عرفية أو مجاملة دولية .

يمكن ملاحظة وضع حديث يشبه حالة معاهدة لاتران مع ظهور المنظمات الدولية واعتراف المجتمع الدولي بحق هذه الكيانات في التمثيل الدبلوماسي، سواء بشكل إيجابي أو سلبي. فهذه المنظمات، على عكس الدول التقليدية، لا تقوم على أساس إقليمي محدد، ولا تمثل سيادة قومية بالمعنى التقليدي، مما يفرض إيجاد ترتيبات قانونية خاصة لضمان ممارسة أنشطتها بشكل مستقل وفعال.

وبما أن منح الممثلين الدبلوماسيين للدول ووفودها لدى المنظمات الدولية، وكذلك موظفي هذه المنظمات، حصانات وامتيازات معينة يُعد أمرًا ضروريًا لضمان تمكنهم من أداء وظائفهم دون تدخل أو إعاقة، فقد تم تطوير ما يعرف باسم "اتفاقات المقر" (Headquarters Agreements). وهذه الاتفاقات تُبرم بين الدولة المضيفة للمنظمة الدولية من جهة، والمنظمة الدولية نفسها من جهة أخرى، لتحديد الحقوق والواجبات وضمان منح الحصانات والامتيازات المطلوبة لممثلي الدول والموظفين الدائمين أو المؤقتين لدى المنظمة.

[63] - ويأتي هذا التمييز واضحًا في نصوص المعاهدات الدولية الحديثة، مثل المادة (40) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، والمادة (54) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963، حيث يتم التأكيد على أن أي امتيازات أو تسهيلات تمنح لدبلوماسيين معتمدين لدى دول أخرى تقع في نطاق المجاملة الدولية، وليست واجبة الالتزام على الدولة المستقبلة.

ومن حيث الطبيعة القانونية، يمثل هذا الوضع استمرارًا للنموذج الذي أوجدته معاهدة لاتران، إذ تمنح الدولة المضيفة بموجب هذه الاتفاقات حصانات وامتيازات لأشخاص قانونيين دوليين معتمدين لدى كيانات ليست دولة، تمامًا كما التزمت إيطاليا بمنح الحصانات للبعثات المعتمدة لدى الفاتيكان، رغم أن هذه البعثات لم تكن معتمدة لديها مباشرة. ويعكس هذا التشابه قدرة القانون الدولي على التكيف مع تطورات المجتمع الدولي وظهور كيانات جديدة، مع الحفاظ على المبادئ الأساسية للحصانات الدبلوماسية وضرورة توفير حماية قانونية لضمان استقلالية وفعالية التمثيل الدولي.

وبذلك، يظهر أن الترتيبات القانونية الحديثة المتعلقة بالمنظمات الدولية ليست سوى امتداد للسلوكيات والممارسات الاستثنائية في العلاقات الدبلوماسية التقليدية، وتوضح مرونة القانون الدولي في إيجاد حلول لتحديات جديدة دون الإخلال بالمبادئ الراسخة في هذا المجال .

و أنه باستثناء الحالات الاستثنائية التي تهدف إلى تعديل القواعد العامة للعلاقات الدبلوماسية أو الخروج عليها، فإن المعاهدات الثنائية لم تلعب دورًا جوهريًا في إنشاء القواعد القانونية الدولية الخاصة بهذا المجال. فهذه المعاهدات عادةً ما تركز على تنظيم مسائل محددة بين دولتين، دون أن تسهم مباشرة في تشكيل الإطار العام للقواعد الدبلوماسية. ومع ذلك، فقد أسهمت بعض الاتفاقيات الثنائية التي أبرمتها الدول خلال المراحل الأولى لظهور العلاقات الدبلوماسية، والتي تضمنت أحكامًا خاصة بتنظيم العلاقات ومنح الحصانات، في تكوين قواعد عرفية عامة. إذ أدى تكرار هذه الاتفاقيات واستقرار أحكامها على مر الزمن إلى بلورة ممارسة متسقة وراسخة بين الدول، يمكن اعتبارها فيما بعد مصدرًا للقواعد العرفية في القانون الدولي التي تحكم العلاقات الدبلوماسية .

- المعاهدات الجماعية

فيما يخص المعاهدات الجماعية، التي يطلق عليها في بعض الكتابات اسم "المعاهدات المشرّعة" نظرًا لكونها تسعى إلى وضع قواعد عامة ذات طابع ملزم لجميع الدول الأطراف، فإن تأثيرها في مجال القانون الدبلوماسي لم يكن بالقدر الذي شهده في فروع أخرى من القانون الدولي العام. فمحاولات إرساء إطار جماعي ينظم العلاقات الدبلوماسية واجهت عراقيل عديدة حالت دون تحقيق نتائج ملموسة.

ومن أبرز هذه المحاولات تلك التي قامت بها عصبة الأمم خلال الفترة ما بين عامي 1925 و1927، حيث سعت إلى إدراج موضوع العلاقات الدبلوماسية ضمن قائمة القضايا المرشحة للتقنين في مؤتمر لاهاي لعام

1930. وقد كان الهدف من ذلك المؤتمر طموحًا، إذ أراد أن ينظم عددًا من المسائل التي بلغت في نظر المجتمع الدولي آنذاك درجة من النضج تؤهلها للانتقال من دائرة الأعراف والممارسات إلى إطار تقنين جماعي. غير أن هذه الجهود لم تكلل بالنجاح، ما جعل موضوع العلاقات الدبلوماسية يظل بعيدًا عن نطاق المعاهدات الجماعية، مقارنة بغيره من الموضوعات التي حظيت بتطور أوضح في ذلك المؤتمر وغيره .

ومن ثم، يتضح أن القواعد المشرّعة في حقل العلاقات الدبلوماسية لم تستطع أن تفرض نفسها كمصدر أساسي لتطوير هذا الفرع من القانون الدولي، وبقي الاعتماد الأكبر منصبًا على العرف الدولي والممارسة العملية المتكررة للدول، التي شكلت مع مرور الزمن أساسًا أكثر صلابة واستقرارًا للقواعد الناظمة للعلاقات الدبلوماسية.

ويكشف هذا الواقع عن الطبيعة الخاصة للقانون الدبلوماسي، فهو فرع من القانون الدولي يتسم بالحساسية والتأثر المباشر بالتوازنات السياسية بين الدول، الأمر الذي جعل من الصعب إخضاعه مبكرًا لصيغة تشريعية جماعية، على عكس مجالات أخرى أكثر قابلية للتدوين .

وبهذا يمكن الاستنتاج أن الدور الأبرز في تكوين قواعد القانون الدبلوماسي لم يكن للمعاهدات الثنائية أو الجماعية مباشرة، بقدر ما كان لتكرار الممارسات الثنائية واستقرارها وتحولها إلى عرف دولي يمكن الرجوع إليه كأساس قانوني عام يحكم العلاقات بين الدول .

- تقنين القواعد العرفية

على الرغم من أن الجهود الأولى الرامية إلى وضع تقنين شامل للقواعد العرفية في مجال العلاقات الدبلوماسية ضمن إطار عصبة الأمم قد باءت بالفشل، فإن المجتمع الدولي لم يتوقف عند ذلك الحد. فقد جاءت مرحلة جديدة أكثر نضجًا مع تأسيس الأمم المتحدة، التي أولت عناية خاصة بموضوع العلاقات الدبلوماسية باعتبارها ركيزة أساسية لتنظيم العلاقات الدولية. وفي هذا السياق، أنشأت الجمعية العامة سنة 1949 لجنة القانون الدولي بموجب قرار رسمي، وأسندت إليها مهمة دراسة عدد من الموضوعات البارزة في القانون الدولي العام، ومن بينها موضوع العلاقات الدبلوماسية، وباشرت اللجنة عملها بدقة وعمق، حيث قامت بجمع الممارسات الدولية وتوثيق الأعراف المستقرة، ثم صياغتها في شكل قواعد مكتوبة تهدف إلى تحقيق الوضوح وتوحيد الأحكام. وبعد سنوات من البحث والمناقشات، انتهت اللجنة إلى إعداد مشروع

اتفاقية متكامل يتعلق بالعلاقات الدبلوماسية. وقد أحيل هذا المشروع إلى مؤتمر دولي عُقد في مدينة فيينا خلال الفترة الممتدة من 2 مارس إلى 14 أبريل 1961، بمشاركة واسعة من الدول .

وخلال جلسات المؤتمر، جرى نقاش مستفيض حول بنود المشروع وأحكامه، ليتم في النهاية اعتماده بالإجماع تقريبًا، الأمر الذي أدى إلى ميلاد اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961. هذه الاتفاقية مثلت نقطة تحول مفصلية في تاريخ القانون الدولي العام، إذ إنها لم تقتصر على تدوين الأعراف السابقة فحسب، بل أسهمت في إرساء إطار قانوني شامل وموحد للعلاقات الدبلوماسية بين الدول.

وسوف يكون لهذه الاتفاقية مكانة محورية في دراستنا اللاحقة، حيث سنخصص القسم الثاني لعرض وتحليل أهم أحكامها ومضامينها الأساسية، بما يسمح بفهم عمقها القانوني وأثرها العملي في تنظيم العمل الدبلوماسي على الصعيد الدولي .

وإذا كان الحديث عن محاولات التقنين الشامل للعلاقات الدبلوماسية قد ارتبط في معظمه بمساعي عصبة الأمم ثم بمنظمة الأمم المتحدة لاحقًا، فإن التاريخ الدولي عرف في مراحل سابقة مؤتمرات ومعاهدات أخرى كان لها دور مهم – وإن كان جزئيًا – في إرساء بعض القواعد المنظمة للعلاقات الدبلوماسية.

ومن أبرز هذه المحطات مؤتمر فيينا لعام 1815، الذي انعقد في أعقاب الحروب النابليونية، وساهم في وضع أسس جديدة للعلاقات الدولية. وقد تناول المؤتمر، ضمن ما تناول، قضايا خاصة بتنظيم السلك الدبلوماسي، لا سيما ما يتعلق برؤساء البعثات وترتيب الأسبقية بينهم [64]، وهي مسائل كانت آنذاك ذات أهمية بالغة لما لها من انعكاسات مباشرة على مبدأ المساواة بين الدول واحترام سيادتها[65]. وقد تلاه بعد

[64] - د. عبد المنعم جنيد ، دراسات في القانون الدبلوماسي ، مطابع سجل العرب، القاهرة ، 1975م. ص25
[65] - انظر مقال مهم على مجلة الاتحاد الدولي للمورخين 2016/02/08م. المؤتمرات الدولية 1814-1818 .

سنوات قليلة مؤتمر إكس لا شابل [66] لعام 1818، الذي جاء مكملًا لأحكام مؤتمر فيينا، حيث تناول أيضًا بعض التفاصيل المرتبطة بالبعثات الدبلوماسية وأوضاعها العملية [67].

وبذلك يمكن القول إن أهمية هذه الاتفاقية، ورغم محدودية إلزامها القانوني، تكمن في أنها قدمت نصوصًا واضحة أسهمت في توضيح المعايير العرفية التي كان من الصعب تبيّنها أو إثباتها أحيانًا، وهو ما جعل الفقهاء والباحثين في القانون الدولي يعودون إليها باستمرار باعتبارها أداة مساعدة لفهم وتفسير القواعد العرفية في ميدان العلاقات الدبلوماسية.

وأيضا كانت للنشاط القانوني الذي قام بها عدد من الفقهاء والهيئات العلمية في جمع وتدوين القواعد العرفية للقانون الدولي العام المتعلقة بالعلاقات الدبلوماسية

1- جهود الفقهاء الأفراد: منذ القرن السابع عشر وحتى القرن العشرين، لعب عدد من فقهاء القانون الدولي دورًا كبيرًا في جمع القواعد العرفية وتفسيرها وتقديمها في صورة أقرب إلى التقنين. من أبرز هؤلاء: هوجو غروتيوس (Grotius) الذي عُدّ من أوائل من وضعوا أسس القانون الدولي، واهتم بتحديد قواعد التعامل بين الدول، بما في ذلك العلاقات الدبلوماسية. ثم جاء بعده فقهاء مثل واتيل (Vattel) وأوبنهايم (Oppenheim) الذين خصصوا أجزاءً مهمة في مؤلفاتهم لشرح القواعد العرفية الخاصة بالبعثات الدبلوماسية وحصاناتها، مما ساعد على توحيد المفاهيم ونقل الأعراف إلى صياغات شبه تشريعية، كما أن كتابات الفقهاء في القرن التاسع عشر وبدايات القرن العشرين وفّرت أرضية مشتركة استندت إليها الدول عند الدخول في مفاوضات لتقنين هذه القواعد لاحقًا.

2- الجمعيات والهيئات العلمية المتخصصة: معهد القانون الدولي: أنشئ عام 1873، وهو من أقدم وأشهر الهيئات العلمية غير الحكومية في القانون الدولي. قام المعهد في عدة دورات بدراسة مسائل متعلقة بالبعثات الدبلوماسية والحصانات، وأصدر توصيات وصياغات غير ملزمة لكنها حظيت بقبول واسع وأسهمت في توجيه الممارسة الدولية.

[66] - في سبتمبر 1818م عُقد مؤتمر اكس لاشابيل وحضره رئيس الوزراء الفرنسي الدوق دي ريشيلو ممثل لفرنسا تضمن سحب قوات الاحتلال من الأراضي الفرنسية فقال رئيس وزراء فرنسا ضرورة سحب قوات الاحتلال قبل ال 5 سنوات، وذلك لكي لا يتظايق الفرنسيين وتستيقض روح الثورة اضطر ولنجتن قائد قوات الاحتلال لإرسال محققين لدراسة حال الرأي العام الفرنسي وسرعان ماكان الصواب مع رئيس الوزراء الفرنسي واعلن الحلفاء استعدادهم لسحب هذه القوات بشرط أن يدفع الفرنسيون غرامة الحرب التي حددتها معاهدة الصلح ولكن رئيس وزراء فرنسا لم يكتف بذلك، فراح يطالب القوى الاربع الكبرى بأن يقبلوا فرنسا ان تنظم اليهم كعضو في زمرة القوى الكبرى، مؤكداً ان في ذلك: أ-ارضاء العزة القومية للفرنسيين ب-تدعيم النظام الملكي الفرنسي, وافقت الدول الكبرى على انضمام فرنسا لهم وصارت المحالفة الرباعية محالفة خماسية بعدانضمام فرنسا

[67] - د . عدنان البكري ، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، كاظمة للنشر والترجمة والتوزيع ، الكويت ، 1985م، ص40

- جمعية القانون الدولي (International Law Association – ILA): أنشئت عام 1873 كذلك، واهتمت من خلال مؤتمراتها وأبحاثها بموضوع التمثيل الدبلوماسي، وأعدت مشروعات قواعد هدفت إلى تقنين الأعراف وتوضيحها، وكانت أعمالها مرجعًا مهمًا للجنة القانون الدولي التابعة للأمم المتحدة لاحقًا. هذه الجمعيات العلمية لا تمتلك صفة رسمية، لكنها كانت بمثابة مخابر فكرية (Think Tanks) تقدم للدول والمجتمع الدولي تصورات مدروسة ساعدت على تقريب وجهات النظر وصياغة حلول توافقية.

3- الدور التمهيدي لهذه الجهود: ما أنتجه الفقهاء والهيئات العلمية لم يكن ملزمًا للدول، لكنه أدى إلى توحيد الفهم الفقهي للقواعد العرفية، كما ساعد على كشف واستقراء العرف الدولي الذي كان غامضًا أحيانًا أو يفتقر إلى التحديد الدقيق. العديد من الصياغات التي قدمتها هذه الهيئات انعكست فيما بعد في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، التي عُدت أول تقنين شامل وملزم لهذه القواعد، ان الجهود غير الرسمية التي قام بها الفقهاء والجمعيات العلمية مثل معهد القانون الدولي وجمعية القانون الدولي كانت خطوة محورية في تاريخ القانون الدبلوماسي، لم تنشئ التزامات دولية، لكنها سهّلت مهمة الدول في التعرف على القواعد العرفية، وصاغت هذه القواعد بلغة قانونية واضحة، ومهّدت الطريق أمام محاولات التقنين الرسمية لاحقًا .

فيما يتعلق بالقانون الداخلي، فإن الوظيفة الدبلوماسية تتسم بطابع مزدوج يجمع بين بُعدين متكاملين:
الأول داخلي يخضع لإرادة الدولة وسلطان قوانينها الوطنية، والثاني دولي تحكمه مبادئ وقواعد القانون الدولي العام.

وبناءً على هذا، فإن جميع المسائل ذات الطابع الداخلي المرتبطة بالعمل الدبلوماسي – مثل أسلوب تعيين الممثلين الدبلوماسيين، وتحديد درجاتهم، وتوزيع اختصاصاتهم، وتنظيم هياكل وزارة الخارجية والأجهزة المعنية – تدخل ضمن الاختصاص التشريعي والسيادي الخالص للدولة. فهي تُنظم استنادًا إلى تشريعاتها الوطنية ولوائحها الداخلية، دون أن يكون للقانون الدولي دور مباشر في تحديد تفاصيلها، ما دام الأمر لا يتجاوز الحدود الوطنية أو لا يمس القواعد الدولية الملزمة.

ويُبرز هذا التمييز بوضوح أن العمل الدبلوماسي، وإن كان في جوهره نشاطًا دوليًا، فإن جذوره المؤسسية والتنظيمية تستند أساسًا إلى القانون الداخلي، الذي يضع الإطار الإداري والقانوني لممارسته.

ويشمل هذا النطاق الداخلي موضوعات متعددة، منها: تنظيم الهيكل المؤسسي للأجهزة المكلفة بإدارة الشؤون الخارجية، وتحديد تشكيلها وتسلسلها الإداري والوظيفي، وتوضيح اختصاصات كل إدارة أو وحدة. تحديد الوضع القانوني للعاملين في السلك الدبلوماسي، سواء من حيث شروط اختيارهم وانتقائهم، أو طرق تعيينهم واعتمادهم، أو ما يتعلق بترقياتهم ومسارهم الوظيفي. وضع القواعد المنظمة لرواتبهم ومكافآتهم وبدلاتهم، إضافةً إلى إجراءات عزلهم أو إنهاء خدمتهم أو إحالتهم للتقاعد، وما قد يتعرضون له من محاكمة أو مساءلة تأديبية.وجميع هذه الأمور تخضع بوجه عام للقانون الداخلي للدولة، ولا يتدخل القانون الدولي في تنظيمها إلا بالقدر الذي يفرضه الطابع الدولي لمهامهم الوظيفية.

غير أن الممارسة العملية أظهرت أن كثيرًا من الدول تُدرج – عبر تشريعاتها الوطنية – بعض القواعد الدولية المتعلقة بالعلاقات الدبلوماسية ضمن قوانينها الداخلية، أو على الأقل تضمنها نصوصًا تشريعية تكفل احترام المبادئ المقررة في القانون الدولي. وهنا يثور تساؤل جوهري: ما الطبيعة القانونية لهذه القواعد بعد انتقالها من الإطار الدولي إلى الإطار الوطني؟ هل تُعتبر جزءًا من القانون الداخلي وتفقد صفتها الدولية، أم تظل محتفظة بجوهرها كقواعد دولية ملزمة؟

غير أن الممارسة العملية تكشف أن العديد من الدول لا تكتفي بالاستناد إلى تشريعاتها الوطنية لتنظيم شؤون السلك الدبلوماسي، بل تعمد إلى إدماج بعض القواعد الدولية المتعلقة بالعلاقات الدبلوماسية ضمن قوانينها الداخلية. وقد يتم ذلك إما من خلال الإحالة الصريحة إلى نصوص المعاهدات الدولية، أو عبر تضمين تشريعاتها أحكامًا تجسد مبادئ مستقرة في القانون الدولي.

وهذا الواقع يثير إشكالية قانونية عميقة تتعلق بالطبيعة المزدوجة لهذه القواعد بعد انتقالها من النظام الدولي إلى النظام الوطني: فهل تتحول بمجرد إدراجها في القانون الداخلي إلى قواعد وطنية خالصة، تفقد صفتها الدولية وتخضع بالتالي لسلطة المشرّع الوطني تعديلًا أو إلغاءً، أم أنها تظل محتفظة بجوهرها كقواعد دولية ملزمة، بحيث لا يجوز للدولة أن تتنصل منها أو تعطل نفاذها بحجة أنها باتت جزءًا من قانونها .

وقد سبق أن أوضح الفقه أن مجرد إدراج القواعد الدولية أو نقلها إلى التشريع الوطني لا يغيّر من طبيعتها الأصلية ولا ينزع عنها صفتها كقواعد قانونية دولية؛ فهي تظل في حقيقتها مستمدة من النظام القانوني الدولي. وإنما يكون الغرض من هذا الإجراء هو تسهيل عملية التطبيق العملي داخل الدولة، وضمان

انسجام قوانينها الوطنية مع التزاماتها الدولية، وتوفير وضوح أكبر للسلطات الوطنية المكلفة بتنفيذ هذه القواعد .

وبناءً على ما تقدم، فإنه في حال حدوث تعارض أو تناقض بين أحكام التشريع الداخلي للدولة وبين القواعد العامة للقانون الدولي التي تنظم العلاقات الدبلوماسية، فإن الغلبة تكون دومًا للقواعد الدولية. ذلك أن القانون الداخلي، مهما بلغت أهميته داخل الإطار الوطني، لا يُعتد به في المجال الخارجي عند التعامل بين الدول، ولا يجوز اتخاذه ذريعة للتحلل من الالتزامات الدولية. فالدولة تظل ملزمة قانونًا باحترام وتنفيذ القواعد الدولية المرعية، وإلا تعرّضت للمساءلة الدولية وما قد يترتب عليها من جزاءات أو مسؤولية عن انتهاك التزاماتها .

ويستند هذا المبدأ إلى قاعدة راسخة في فقه القانون الدولي، تتمثل في أولوية القانون الدولي على القانون الداخلي عند التعارض بينهما. وقد كرّست هذه القاعدة الممارسة الدولية وأكّدتها بصورة واضحة أحكام الهيئات القضائية الدولية منذ زمن بعيد، ولا سيما ما صدر عن محكمة العدل الدولية الدائمة ثم لاحقًا عن محكمة العدل الدولية الحالية، حيث رسخت في اجتهاداتها القضائية أن الدولة لا تستطيع التذرع بقوانينها الداخلية لتبرير إخلالها بالتزاماتها الدولية .

ويكشف تتبع العلاقة بين القانونين الداخلي والدولي أن القانون الدولي يُنظر إليه باعتباره المرجعية العليا في تنظيم العلاقات الدبلوماسية، لأنه يضع القواعد المشتركة التي تضمن استقرار هذه العلاقات وحمايتها من تقلبات التشريعات الوطنية. ومن ثم فإن التزام الدول بهذا المبدأ يعد شرطًا أساسيًا للحفاظ على الثقة المتبادلة في المجتمع الدولي وضمان سير العلاقات الدبلوماسية في إطار من الانضباط القانوني والاحترام المتبادل.

.

وتُظهر العديد من الأحكام القضائية الدولية بجلاء القاعدة الأساسية التي تقضي بأن القانون الداخلي لا يُمكن الاستناد إليه كتبرير للتخلّف عن تنفيذ الالتزامات الدولية. فقد أكدت محكمة العدل الدّولية في قضية معاملات الرعايا في أراضي النمسا (1932) أن الدولة لا تستطيع الاحتجاج بدستورها أو قوانينها الداخلية للتحلل من التزاماتها التعاهدية. كما شددت المحكمة مرة أخرى في قضية الولايات المتحدة ضد إيران (قضية الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين، 1980) على أن طهران لا تستطيع تبرير احتجازها للبعثات الدبلوماسية الأميركية بذريعة اعتبارات داخلية، لأن حماية المبعوثين التزام دولي مطلق لا يخضع للمساومة.

إلى جانب ذلك، رسخت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 هذا المبدأ حين نصّت صراحة على أن الالتزامات الناشئة عنها تُقدَّم على أي تشريعات وطنية مخالفة. وبالتالي، فإن المجال الدبلوماسي يُعد من أبرز الميادين التي يتجلى فيها تكامل القانون الدولي وسموّه على القوانين الداخلية، تأكيدًا على الطابع الجماعي للنظام الدولي وعدم قابليته للتجزئة وفق اعتبارات سيادية ضيقة. .

إن دور القانون الداخلي يظل محدودًا في نطاقه، إذ يقتصر على تنظيم الهياكل والأجهزة المسؤولة عن إدارة الشؤون الخارجية داخل الدولة، وتحديد تشكيلها واختصاصاتها والإجراءات التي تحكم عملها. غير أن هذا الدور، على أهميته في ضبط الأداء المؤسسي، لا يمنحه صفة المصدر الجوهري للقواعد التي تحكم العلاقات الدبلوماسية، فالمصدر الأصيل والمرجعي لهذه القواعد هو القانون الدولي العام، الذي ينظم الإطار العام والموضوعي للعلاقات بين الدول وممثليها.

أما الاتفاقات الثنائية، فإن أثرها في صياغة النظام القانوني للعلاقات الدبلوماسية كان محدودًا، إذ انحصر غالبًا في الحالات التي ارتأت فيها الدولتان المتعاقدتان الخروج على بعض القواعد العامة أو تعديلها لتناسب خصوصية العلاقة بينهما. وبطبيعة الحال، فإن هذه التعديلات لا تُلزم سوى أطرافها ولا يمكن التمسك بها حيال الدول الأخرى. ومع ذلك، لا يخلو الأمر من جانب إيجابي يتمثل في إسهام هذه الاتفاقات أحيانًا، عبر تكرارها واستقرار العمل بها، في تكوين قواعد عرفية عامة، وهو ما أقره الفقه الدولي كأحد مسارات تطور العرف الدولي [68] .

تُعد اتفاقات المقر من أبرز الأدوات القانونية التي ظهرت في إطار العلاقات الدولية المعاصرة، إذ أضحت تمثل الإطار التنظيمي الذي يحدد بدقة طبيعة العلاقة بين المنظمات الدولية والدول المضيفة لمقارها الرئيسية

[68] - وفيما يخص الاتفاقات الجماعية أو المشرّعة، فإن دورها لم يكن بارزًا في الماضي في تطوير القواعد المتعلقة بالقانون الدبلوماسي، باستثناء بعض النجاحات المحدودة مثل ما تحقق في مؤتمر فيينا عام 1815 ومؤتمر إكس لا شابل عام 1818، حيث تم إقرار بعض الأحكام المرتبطة برؤساء البعثات والأسبقية بينهم. غير أن النقلة النوعية الحقيقية لم تأتِ إلا في العصر الحديث مع انعقاد مؤتمر فيينا لعام 1961، الذي أفضى إلى إقرار اتفاقية شاملة للعلاقات الدبلوماسية، تُعد حجر الأساس في تنظيم هذا المجال، مع استثناء موضوع البعثات الخاصة الذي تُرك لمؤتمر لاحق لدراسته ومعالجته.

أو مكاتبها الفرعية. وتزداد أهمية هذه الاتفاقات بالنظر إلى ما تتضمنه من أحكام مفصلة تتعلق بتنظيم الحصانات والامتيازات، ليس فقط لممثلي الدول الأعضاء ووفودها لدى تلك المنظمات، وإنما أيضًا لموظفيها الدوليين والعاملين في أجهزتها الإدارية والفنية.

والغاية الأساسية من هذه الامتيازات هي ضمان استقلالية المنظمة الدولية عن أي تأثير أو ضغط قد تمارسه الدولة المضيفة، وتمكينها من أداء وظائفها على نحو حيادي وفعّال. فهي تضع أسسًا واضحة تحدد نطاق الحماية القانونية الممنوحة لمقار المنظمة، وحرمة أرشيفها ووثائقها، وحصانة موظفيها من الإجراءات القضائية أو التدخلات الإدارية، إلى جانب الإعفاءات المالية والضريبية التي تسهّل عملها وتدعم مواردها.

وبذلك، تشكّل اتفاقات المقر ركيزة أساسية في تعزيز فعالية العمل الدولي المشترك، إذ توفر الإطار القانوني الذي يوازن بين سيادة الدولة المضيفة من جهة، وضرورة تمكين المنظمة الدولية من القيام بمهامها دون عوائق من جهة أخرى. ولهذا اكتسبت هذه الاتفاقات مع مرور الزمن مكانة مركزية في القانون الدولي المؤسسي، وأصبحت نموذجًا للتعاون القانوني والدبلوماسي بين الدول والمنظمات على الساحة العالمية. .

تُعد اتفاقات المقر من أبرز الأدوات القانونية التي برزت في إطار العلاقات الدولية المعاصرة، حيث تُمثل الإطار الذي يضبط طبيعة العلاقة بين المنظمات الدولية والدول المضيفة لمقارها الرئيسية أو لفروعها. وتكمن أهميتها في أنها لا تقتصر على تنظيم وضع الممثلين الدبلوماسيين ووفود الدول الأعضاء فحسب، بل تمتد أيضًا لتشمل موظفي المنظمات الدوليين والعاملين في مختلف هياكلها الإدارية والفنية.

وتقوم هذه الاتفاقات على هدف جوهري يتمثل في ضمان استقلالية المنظمة الدولية وحيادها في مواجهة أي تأثير سياسي أو قانوني قد تمارسه الدولة المضيفة، وذلك من خلال وضع قواعد دقيقة تتعلق بحصانة مقار المنظمة وأرشيفها، وحماية موظفيها من الملاحقات القضائية أو التدخلات الإدارية، إضافة إلى إقرار إعفاءات مالية وضريبية تسهّل سير عملها وتدعم قدرتها على تنفيذ وظائفها بفعالية .

وقد جسّدت الممارسة العملية أهمية هذه الاتفاقات من خلال أمثلة بارزة، يأتي في مقدمتها اتفاق المقر بين منظمة الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية لعام 1947، الذي منح المنظمة الدولية امتيازات واسعة

مكّنتها من ممارسة أنشطتها بحرية على الأراضي الأمريكية، مع كفالة عدم تدخل السلطات المحلية في شؤونها الداخلية. وكذلك الحال مع اتفاق المقر المبرم بين الاتحاد الإفريقي ودولة إثيوبيا، الذي أرسى أسسًا قانونية تضمن استقلالية عمل الاتحاد في العاصمة أديس أبابا، ووفّر حماية كاملة لممثلي الدول الأعضاء وموظفي المنظمة .

ومن خلال هذه النماذج، يمكن القول إن اتفاقات المقر أضحت ركيزة أساسية في القانون الدولي المؤسسي، إذ إنها توازن بين مبدأ سيادة الدولة المضيفة وبين الحاجة إلى تمكين المنظمات الدولية من أداء وظائفها باستقلال وفعالية على الساحة العالمية، وهو ما يجعلها أداة لا غنى عنها في دعم التعاون الدولي المعاصر.

.

وبكل تأكيد لا يزال العرف الدولي يحتفظ بدور محوري في مجال العلاقات الدبلوماسية، ويمكن تمييز أهم مظاهره ، ان هذه القواعد العرفية في تنظيم علاقاتها الدبلوماسية مع الدول الأخرى مازالت مستمرة ، سواء كانت موقعة على الاتفاقية أو غير موقعة، بما يضمن استمرارية التطبيق العملي للمبادئ الدبلوماسية التقليدية. على الرغم من أن اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 أرست إطارًا قانونيًا شاملًا لتنظيم العلاقات الدبلوماسية.

وظلت الدول الأطراف التي أبدت تحفظات عند التصديق أو الانضمام ملتزمة فقط بالأحكام التي لم تتحفظ عليها، وفقًا للقواعد العامة الخاصة بالتحفظات على المعاهدات الدولية، بينما تُترك القضايا غير الملتزم بها لتفسير العرف الدولي أو الاتفاقيات الأخرى، وعلى ان يظل العرف الدولي مصدرًا تاريخيًا وناظمًا لفهم نصوص الاتفاقية الدول المنضمة للاتفاقية ، إذ يُستعان به في تفسير أحكامها وحل أي غموض قد يظهر في بعض بنودها، كما أنه يُستخدم كمرجع لتحديد نطاق تطبيق بعض الأحكام .

ويستند ذلك إلى المبدأ القانوني القائل بأن المصدرين الرئيسيين للقانون الدولي العام، المعاهدات الدولية والعرف الدولي، متساويان في المرتبة ولا يمتلك أحدهما أولوية على الآخر. وبناءً عليه، يمكن أن تتطور بعض قواعد العرف الدولي لتُنشئ أحكامًا جديدة تتعارض مع نصوص الاتفاقية، وفي هذه الحالة تُطبق القاعدة العرفية المستحدثة وتُترك الأحكام المخالفة في الاتفاقية دون تنفيذ، كما أن العرف الدولي يحتفظ

بأهمية خاصة في المسائل التي لم تعالجها نصوص اتفاقية فيينا لعام 1961، حيث يُلجأ إلى القواعد العرفية المستقرة والمعمول بها قبل إبرام الاتفاقية[69].

[69] ـ وقد أكدت مقدمة الاتفاقية هذا المبدأ صراحة بالنص على أن:
"يجب أن تظل قواعد القانون الدولي العرفي تحكم المسائل التي لم تُنظَّم صراحة في أحكام هذه الاتفاقية"، مما يضمن استمرارية التطبيق العملي للقانون الدبلوماسي حتى في ظل الاتفاقيات المكتوبة.

الفصل الثاني

مراحل تطور القواعد التي تنظم العلاقات القنصلية

الفرع الأول: تعريف الوظيفة القنصلية

بكل تأكيد تعد الوظيفة القنصلية من أبرز مظاهر العلاقات الدولية التي تجسد التعاون بين الدول في المجالات غير السياسية، إذ تهدف أساسًا إلى حماية مصالح الدولة الموفِدة ورعاياها في إقليم الدولة المستقبِلة، وذلك في حدود ما تسمح به القوانين والأعراف الدولية. وتُعد اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية (1963) المرجع الأساسي في تحديد مفهوم الوظيفة القنصلية. حيث جاء في المادة (5) من الاتفاقية أن الوظائف القنصلية تشمل جملة من المهام مثل: "حماية مصالح الدولة الموفِدة ومواطنيها في الدولة المستقبِلة، وتطوير العلاقات التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية بين الدولتين، وأداء المهام الإدارية كإصدار الجوازات والتأشيرات، وتقديم المساعدة للمواطنين، وغير ذلك من المهام التي تقرها القوانين الدولية والعرف الدولي." . وانطلاقًا من هذه المادة، يمكننا تعريف الوظيفة القنصلية بأنها:

"مجموعة الأنشطة القانونية والإدارية التي يقوم بها ممثلو الدولة الموفدة في إقليم الدولة المستقبل+ة بهدف حماية مصالح دولتهم ورعاياها، وتعزيز التعاون الاقتصادي والثقافي بين الدولتين." .

يقدم الفقهاء الدوليون عدة تعريفات، من أبرزها: الدكتور محمد سامي عبد الحميد يعرف الوظيفة القنصلية بأنها:"نشاط تمثيلي غير سياسي، تمارسه الدولة عن طريق موظفيها القنصليين في إقليم دولة أخرى، لحماية مصالحها ومصالح رعاياها في الحدود التي يجيزها القانون الدولي والعرف القنصلي." ويرى الفقيه الفرنسي رينيه جان دوبوي (René-Jean Dupuy) أن الوظيفة القنصلية: "وظيفة ذات طبيعة خدمية تهدف إلى تسهيل الاتصال بين الأفراد من دولتين مختلفتين، وحماية مصالح الأجانب في حدود القوانين المحلية."بينما يعرفها الدكتور محمد المجذوب بأنها: "مجموعة المهام ذات الطابع الإداري والاقتصادي والاجتماعي التي تمارسها البعثات القنصلية لصالح الدولة الموفدة ورعاياها، دون أن يكون لها طابع سياسي مباشر."

التعريف الإداري ، من الناحية العملية، يمكن القول إن الوظيفة القنصلية هي: "النشاط اليومي الذي يقوم به القنصل ومساعدوه في إطار البعثة القنصلية، لخدمة المواطنين وحماية مصالح الدولة في الدولة المستقبِلة، بما يشمل المعاملات الوثائقية، وتقديم المساعدة القانونية والإنسانية، والتعاون التجاري والثقافي.".

ولكن لايخفى على احد انه يرجع أصل الوظيفة القنصلية إلى العصور الوسطى، حين كانت المدن التجارية الكبرى في البحر المتوسط تُوفد ممثلين عنها إلى الموانئ الأجنبية لحماية مصالح تجارها. ومع مرور الزمن، تطورت هذه المهام وأصبحت تنظمها قواعد عرفية مستقرة، قبل أن يتم تقنينها في اتفاقيات

دولية أبرزها اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963، التي تعد الإطار القانوني الأساسي المنظم للوظيفة القنصلية في العصر الحديث.

ويمكن تعريف الوظيفة القنصلية بأنها: "مجموعة من المهام التي يباشرها موظفون رسميون (القناصل) يمثلون الدولة الموفدة في إقليم الدولة المستقبِلة، بهدف رعاية مصالح دولتهم ورعاياها، وتنظيم العلاقات الإدارية والاقتصادية والاجتماعية بين الدولتين، في نطاق ما تقره الأعراف والاتفاقيات الدولية."

وتتميز الوظيفة القنصلية عن الوظيفة الدبلوماسية من حيث الطبيعة والهدف؛ فبينما تركز البعثات الدبلوماسية على العلاقات السياسية وتمثيل الدولة على المستوى الرسمي، تهتم البعثات القنصلية بالجانب العملي والإداري وحماية الأفراد والمصالح الخاصة.

الفرع الثاني: تطور الوظيفة القنصلية

مع اتساع نطاق المبادلات الاقتصادية عبر الحدود في العصور القديمة، وتزايد اعتماد المجتمعات على تصريف فوائض إنتاجها في أسواق خارجية، فضلًا عن حاجتها المتنامية إلى الحصول على ما تفتقر إليه من سلع وخدمات من أقاليم أخرى، برزت الحاجة الملحّة إلى إيجاد آليات مؤسسية تضمن استمرارية هذا التفاعل الاقتصادي. ومن بين تلك الآليات، ظهر نظام تمثيل التجار في الموانئ والمدن الأجنبية من خلال وكلاء أو مندوبين دائمين يتولون الدفاع عن مصالحهم، والإشراف على تنظيم عمليات التبادل التجاري، وضمان توفير بيئة آمنة للتجارة تحول دون تعرضهم للغش أو الاستغلال أو التعسف من جانب سلطات البلدان المضيفة.

وفي هذا السياق، تشكّل نظام العلاقات القنصلية كإطار مؤسسي مبكر لتنظيم التفاعل بين الشعوب والدول، وهو ما جعله يُعدّ من أقدم النظم التي عرفها المجتمع الدولي لتنظيم المصالح المشتركة عبر الحدود. بل يمكن القول إن نشأة هذا النظام سبقت ظهور العلاقات الدبلوماسية بمفهومها الحديث، إذ ارتبطت الأخيرة أساسًا بالمهام السياسية والتمثيل الرسمي بين الكيانات السياسية، في حين ارتبطت البعثات القنصلية منذ بدايتها ارتباطًا وثيقًا بالأنشطة الاقتصادية والتجارية، بما يعكس الطبيعة الأولية للعلاقات بين الجماعات

البشرية التي تأسست في معظمها على تبادل المنافع والسلع قبل أن تتطور إلى علاقات سياسية ودبلوماسية بالمعنى المعاصر .

يُجمع الباحثون والمؤرخون على أن البدايات الأولى لما يُعرف اليوم بنظم العلاقات القنصلية يمكن تتبّعها منذ أقدم العصور، حتى في الفترات التي كانت التجارة تعتمد بدرجة كبيرة على تبادل الرقيق والموارد الأولية. فقد فرضت حركة المبادلات التجارية المتنامية على المجتمعات القديمة البحث عن آليات عملية تكفل لتجارها الحماية وتضمن استمرار نشاطهم بعيدًا عن المخاطر المترتبة على التعامل في بيئات أجنبية. ومن هنا، تبلورت مؤسسات بدائية شكّلت النواة الأولى لما أصبح لاحقًا البعثات القنصلية بالمعنى المؤسسي الحديث.

ولم يقتصر دور هذه المؤسسات على الوظيفة التجارية والاقتصادية فحسب، بل امتد ليشمل مجالًا آخر على قدر كبير من الأهمية، وهو المجال القضائي. فقد كان النظام القانوني السائد آنذاك يقوم على مبدأ شخصية القوانين، أي أن الأفراد أينما ارتحلوا ظلوا خاضعين لقوانين أوطانهم الأصلية، ولم يكونوا ملزمين بالامتثال للقوانين المحلية في البلدان التي يقيمون أو يتاجرون فيها. ونتيجة لذلك، أصبح من الضروري وجود ممثلين رسميين يقومون بتسوية النزاعات التي قد تنشأ بين التجار المنتمين إلى نفس الجماعة الوطنية أو العرقية.

ومن هذا المنطلق، لم يُنظر إلى القنصل في تلك الحقبة على أنه مجرد وكيل تجاري أو وسيط اقتصادي، بل كهيئة قضائية ذات سلطة جزئية تمارس صلاحياتها على رعاياها في الخارج. وهو ما يفسّر شيوع ظاهرة "القناصل القضاة" الذين جمعوا بين الوظيفة الاقتصادية من جهة، والوظيفة القضائية من جهة أخرى، الأمر الذي منح النظام القنصلي بُعدًا مؤسسيًا يتجاوز مجرد تنظيم عمليات التبادل التجاري ليصبح أداة لضبط العلاقات بين الأفراد والجماعات على المستوى الدولي في تلك المراحل المبكرة من التاريخ .

يتبيّن من تتبّع التطور التاريخي أن الوظيفة القنصلية، منذ نشأتها الأولى، لم تكن مقصورة على خدمة الأغراض الاقتصادية البحتة، وإنما جاءت حاملة لطابع مزدوج يجمع بين البعد الاقتصادي والبعد القضائي. وقد أسهم هذا الطابع المزدوج في وضع اللبنات الأولى لقواعد قانونية خاصة بهذا النظام، قبل أن يتطور

تدريجيًا ويأخذ شكله المؤسسي المعروف اليوم ضمن إطار القانون الدولي العام، وبصورة أوضح في اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963، التي أرست مبادئ موحّدة للعلاقات القنصلية بين الدول الحديثة.

وتؤكد الدراسات التاريخية أن فكرة وجود ممثلين للأجانب لدى السلطات المحلية ليست ابتكارًا معاصرًا، بل تمتد جذورها إلى العصور القديمة. ففي المدن الإغريقية، على سبيل المثال، كان الأجانب المقيمون يعيّنون شخصًا يُعرف باسم البروستاتيس (Prostates)، يتولى مسؤولية حمايتهم ورعايتهم، ويعمل وسيطًا بينهم وبين سلطات المدينة. ولم تقتصر مهامه على متابعة قضاياهم القانونية وتسوية نزاعاتهم، بل شملت أيضًا تيسير معاملاتهم التجارية وضمان اندماجهم في الحياة الاقتصادية للمدينة، بل وأحيانًا تمثيلهم في مسائل ذات طابع سياسي. وهو ما يجعل من وظيفة البروستاتيس نموذجًا مبكرًا لما أصبح يُعرف لاحقًا بالوظيفة القنصلية بالمعنى الحديث، حيث تتقاطع فيها الأبعاد الاقتصادية والقانونية والسياسية بشكل متكامل .

في مصر القديمة تبلورت ملامح أكثر وضوحًا للنظم ذات الطابع القنصلي منذ القرن السادس قبل الميلاد، حيث يورد المؤرخ الإغريقي هيرودوت أن المصريين منحوا الجالية اليونانية المقيمة على أراضيهم امتيازًا خاصًا، تمثل في حقها باختيار قاضٍ من بين أفرادها يتولى الفصل في نزاعاتهم وفقًا لأحكام القانون اليوناني، بدلاً من إخضاعهم للقوانين المصرية السائدة. ويكشف هذا التنظيم عن وعي مبكر لدى المصريين بضرورة احترام الخصوصيات القانونية والثقافية للأجانب، كما يعكس إدراكهم لأهمية توفير بيئة آمنة وجاذبة للتجار والمقيمين الوافدين. ومن هذا المنطلق، يمكن النظر إلى هذه التجربة باعتبارها خطوة متقدمة على طريق تطور فكرة "القنصل القاضي"، أي ممثل الجالية الأجنبية الذي يجمع بين الدور القانوني والوظيفة الحمائية، وهو ما شكّل أساسًا لتطور المؤسسات القنصلية في صورها اللاحقة .

ولم يقتصر الأمر على الإغريق والمصريين، بل عرفت بعض شعوب الهند القديمة نظامًا مشابهًا، يقوم على تمكين الجاليات الأجنبية من إدارة شؤونها الخاصة وفق قوانينها الوطنية، الأمر الذي يؤكد أن جذور العلاقات القنصلية كانت نتيجة طبيعية لازدهار التبادل التجاري والاحتكاك بين الحضارات منذ أقدم الأزمنة.***

كان للإغريق دور بارز في وضع اللبنات الأولى لفكرة العمل القنصلي، فقد ابتكروا نظامًا عُرف باسم البروكيني ، وهو نظام يكاد يطابق في ملامحه مفهوم "القنصل القاضي" الذي ظهر لاحقًا. ويُعد هذا النظام أصلًا تاريخيًا لما نعرفه اليوم بـ القناصل الفخريين.

كان اختيار البروكسيون (Proxy) يتم غالبًا من بين أبناء الدولة المضيفة، لا من رعايا الدولة التي ينيبون عنها، وهو ما يفسر التشابه الكبير مع وضع القناصل الفخريين المعاصرين، الذين يكونون في الغالب من مواطني الدولة التي يعملون فيها، مع تكليفهم برعاية مصالح الأجانب.

أما مهامهم، فلم تكن مقتصرة على الجانب الرمزي أو التمثيلي، بل كانت عملية وواسعة النطاق. فقد اضطلعوا بحماية الأجانب والدفاع عن مصالحهم أمام سلطات الدولة، وتولوا الإشراف على تركات المتوفين من مواطنيهم الذين لا ورثة لهم، كما أشرفوا على بيع وتصريف البضائع التي يملكها هؤلاء التجار في السوق المحلي. ولم يقتصر دورهم على الجانب الاقتصادي، بل كان لهم حضور رسمي، إذ كانوا يقدمون مبعوثي دولتهم إلى الجمعيات الوطنية والمعابد الكبرى في الدولة المضيفة، إضافة إلى مشاركتهم في المفاوضات وإعداد المعاهدات الدولية التي تُبرم بين دولتهم والدولة المضيفة.

بهذا المعنى، لم يكن نظام البروكيني مجرد إجراء تنظيمي محدود، بل كان مؤسسة قائمة بذاتها، تحمل أبعادًا اقتصادية وقضائية ودبلوماسية، وتُعَدّ حلقة أساسية في تاريخ تطور العمل القنصلي الذي نعرفه اليوم.***

- النظام القنصلي في العصر الروماني: يذهب العديد من الباحثين إلى أنّ النظام القنصلي الذي ابتكره الإغريق لم يبقَ حبيس حدودهم، بل انتقل لاحقًا إلى الحضارة الرومانية التي استوعبته وأعادت صياغته بما ينسجم مع بنيتها القانونية والإدارية الصارمة. غير أنّ ظهور منصب جديد في روما، هو وظيفة "بريتور الأجانب" عام 242 قبل الميلاد، شكّل منعطفًا حاسمًا في مسار تطور هذا النظام، إذ أحدث نقلة نوعية في كيفية تنظيم شؤون الأجانب والتعامل معهم.

كان هذا المسؤول القضائي يتمتع بسلطات خاصة للفصل في النزاعات التي تنشأ بين الأجانب المقيمين في الأراضي الرومانية، أو تلك التي تقع بينهم وبين المواطنين الرومان. ولتحقيق ذلك، لم يعتمد على القوانين

الرومانية التقليدية ذات الطابع الصارم والإجراءات الشكلية المعقدة، بل لجأ إلى نظام أكثر مرونة عُرف باسم قانون الشعوب، وهو قانون صُمّم ليواكب حاجات التعامل مع الغرباء، وليسهل المعاملات التجارية والقضائية في بيئة متعددة الثقافات والأعراق.

لقد ساهم هذا النظام في إضعاف الحاجة إلى "القنصل القاضي" الذي كان يضطلع بمهمة حماية الأجانب وتمثيلهم قضائيًا، إذ أصبح البريتور يضطلع بالدور ذاته، ولكن من داخل النظام القضائي الروماني الرسمي. ويُفسَّر ذلك بأن روما، بخلاف الإغريق، لم تكن تقوم على مبدأ شخصية القوانين الذي يُخضع الأجنبي لقوانين بلده الأصلي، وإنما تبنّت مبدأ إقليمية القوانين، أي إخضاع كل من يعيش على أرضها لقوانينها الوطنية.

على الرغم من أن "قانون الشعوب" لم يكن في أصله تشريعًا أجنبيًا خالصًا، فإنه عُدّ نظامًا قانونيًا متميزًا عن غيره من القوانين الرومانية، لما تضمنه من خصائص جعلته أكثر مرونة وواقعية. فقد تخلى عن كثير من الشكليات المعقدة التي طبعت القانون الروماني التقليدي، واتجه نحو التبسيط وتيسير المعاملات، الأمر الذي جعله أكثر ملاءمة للحياة الاقتصادية المتسارعة، وخاصة في ميدان التجارة الدولية. ومن خلاله، تمكّن الرومان من خلق بيئة قانونية أكثر انفتاحًا تسمح للأجانب بالمشاركة الفعّالة في النشاط الاقتصادي، مما ساعد على تعزيز حركة التبادل التجاري وتوسيع شبكات العلاقات الاقتصادية عبر البحر المتوسط.

إلا أن هذا الانفتاح القانوني لم يُلغِ الفوارق الاجتماعية والسياسية، إذ ظلّت العقلية الرومانية محكومة بنظرة استعلائية تجاه الشعوب الأخرى. فالأجانب لم يُمنحوا المساواة الكاملة مع المواطن الروماني، بل ظلوا في مرتبة قانونية أدنى، حُرموا معها من الحقوق المدنية والسياسية التي كانت حكرًا على الرومان وحدهم. وهكذا شكّل "قانون الشعوب" حالة وسطى بين الانفتاح الاقتصادي والانغلاق الاجتماعي والسياسي، إذ جمع بين الاعتراف بالحاجة إلى الآخر في المجال التجاري، وبين الحرص على صون الامتيازات الخاصة بالمواطنة الرومانية.

وإذا ما نظرنا إلى الأبعاد التاريخية لهذا القانون، يتضح أنه لم يقتصر على كونه أداة لتنظيم التعاملات التجارية في زمنه، بل أسهم أيضًا في إرساء دعائم تطور الفكر القانوني الإنساني. فقد مثّل "قانون الشعوب" خطوة مبكرة نحو فكرة وجود قواعد قانونية مشتركة تتجاوز الحدود القومية، وتصلح للتعامل بين مختلف

الشعوب. وهذه الفكرة وجدت صداها لاحقًا في تطور القانون الدولي، حيث اعتمد الفقهاء على التجربة الرومانية بوصفها مرجعًا أوليًا لفكرة القانون المشترك بين الأمم. وبذلك يمكن القول إن "قانون الشعوب" لم يكن مجرد استجابة ظرفية لحاجات التجارة، بل كان إرهاصًا أوليًا لميلاد منظومة قانونية أوسع، تمهّد الطريق لنشوء القانون الدولي العام بمفاهيمه الحديثة .

وبهذا يمكن القول إنّ العصر الروماني مثّل مرحلة جديدة في تطور العمل القنصلي؛ مرحلة اتسمت بالانتقال من النظم العرفية البسيطة التي سادت في العصور الإغريقية والشرقية القديمة، إلى إدماج الأجانب ضمن نظام قانوني أكثر تنظيمًا، وإن ظلّ يحمل بصمات التمييز والهيمنة التي ميّزت العقلية الرومانية في تعاملها مع الشعوب الأخرى.

- الوظيفة القنصلية في العصور الوسطى

في العصور الوسطى، دخلت أوروبا الغربية مرحلة اتسمت بالركود الاقتصادي وبسطوة النظام الإقطاعي القائم على الزراعة، الأمر الذي أدى إلى انحسار حركة التجارة الخارجية وتراجع التبادل التجاري بين المجتمعات الأوروبية. فقد انحصرت الأنشطة الاقتصادية إلى حدّ كبير في الإنتاج المحلي البسيط، الموجّه أساسًا لتلبية حاجات المجتمعات الصغيرة والمغلقة، وذلك عقب سقوط الإمبراطورية الرومانية الغربية سنة 476م، وما ترتب على ذلك من تفكك سياسي واضطراب اجتماعي. هذا الانكماش التجاري جعل النشاط القنصلي محدودًا وضعيف التأثير في غرب أوروبا خلال تلك المرحلة.

غير أنّ صورة الجمود لم تكن عامة على مستوى العالم. فالإمبراطورية البيزنطية، التي ورثت جانبًا مهمًا من الإرث الروماني، واصلت الحفاظ على مكانتها كأحد المراكز الكبرى المزدهرة في مجالي التجارة والدبلوماسية. فقد شكّلت القسطنطينية جسرًا يربط بين الشرق والغرب، إذ تمر عبرها الطرق التجارية البرية والبحرية التي حملت البضائع الشرقية، كالحرير والتوابل، إلى الأسواق الأوروبية. وبفضل هذا الموقع الاستراتيجي، ظلّت الإمبراطورية البيزنطية تلعب دورًا محوريًا في تسيير النشاط التجاري الدولي، كما وفّرت أرضية ملائمة لنمو أشكال من العلاقات القنصلية المبكرة، تتجسد في حماية التجار وتنظيم المعاملات بين الشعوب المختلفة .

في ظل الظروف التي أعقبت انحسار النشاط التجاري في أوروبا الغربية، برزت القسطنطينية – عاصمة الإمبراطورية البيزنطية وميناؤها الرئيس – باعتبارها نقطة التقاء محورية للتجارة العالمية. فقد تحولت هذه المدينة إلى مركز تجاري نابض بالحياة، يؤمّه التجار القادمون من الشرق الأدنى، وإيطاليا، والمدن الفرنسية الناشئة، إلى جانب قوى اقتصادية أوروبية أخرى كانت في طور الصعود. ومع تزايد الحركة التجارية عبر طرق البحر المتوسط والطرق البرية المؤدية إلى آسيا، أصبحت القسطنطينية همزة الوصل بين الشرق والغرب، ومسرحًا لتبادل السلع والثقافات والأفكار.

هذا الازدهار التجاري أدى إلى استقطاب أعداد متزايدة من التجار الأجانب، الذين لم يقتصر وجودهم على رحلات موسمية أو مؤقتة، بل اتجه كثير منهم إلى الإقامة الدائمة داخل الأقاليم البيزنطية، حيث أسسوا تجمعات سكنية وتجارية مستقرة. وبمرور الزمن، تشكلت أحياء خاصة بهؤلاء الوافدين عُرفت باسم "الدينيس" (Fondachi)، وهي أشبه بمستعمرات صغيرة قائمة بذاتها داخل المدن الكبرى. وقد تميزت هذه الأحياء باستقلالية واضحة، إذ امتلكت معابدها ومرافقها وأسواقها الخاصة، وأحيانًا جدرانًا تحيط بها لتعزيز شعور سكانها بالتمايز والانفصال النسبي عن المجتمع المحلي.

ولم يقتصر الأمر على الجانب العمراني والاجتماعي فحسب، بل امتد إلى المجال القانوني؛ حيث خضعت هذه التجمعات لمبدأ شخصية القوانين السائد آنذاك، والذي يسمح لكل جماعة بتطبيق قوانينها الوطنية في معاملاتها الداخلية. ونتيجة لذلك، مُنح التجار الأجانب حق اختيار قضاة من بينهم لفض النزاعات التي قد تنشأ بينهم. ومع مرور الوقت، توسعت صلاحيات هؤلاء القضاة، فلم تقتصر على القضايا المدنية والتجارية الداخلية، بل امتدت أحيانًا إلى بعض القضايا الجنائية، بل وحتى إلى النزاعات التي نشبت بينهم وبين رعايا الإمبراطورية البيزنطية نفسها.

ومع تطور هذا النظام، أصبح له صدى واسع في الحياة الدبلوماسية والقانونية للمنطقة. فمنذ القرن الثاني عشر، أُطلق على هؤلاء القضاة لقب "القناصل" (Consuls)، وهو مصطلح سيكتسب مع الزمن مكانة رسمية في الأدبيات القانونية والدبلوماسية، ليتحول من وظيفة قضائية ذات طابع محلي إلى مؤسسة قنصلية معترف بها في العلاقات الدولية. وهكذا يمكن القول إن هذه التجربة شكلت إحدى اللبنات الأساسية في تطور مفهوم العمل القنصلي، ومهدت الطريق لظهوره لاحقًا في صورته الحديثة ضمن إطار القانون الدولي .

وتجدر الإشارة إلى أنّ السلطات البيزنطية لم تعارض هذا النظام، بل على العكس، قامت بدعمه وتثبيته قانونيًا. فقد أصدر الإمبراطور ألكسيوس الثالث قرارًا يعترف بصلاحيات القناصل القضائية ويوفر لهم الشرعية في ممارسة اختصاصاتهم. وبذلك أصبح وجود القناصل في المدن التجارية الكبرى جزءًا من التنظيم العام للعلاقات بين الإمبراطورية والتجار الأجانب، الأمر الذي عزز بدوره الروابط الاقتصادية وضمن استمرارية التبادل التجاري بين الشرق والغرب.

هكذا، ومع حلول العصور الوسطى، بدأت وظيفة القنصل تخرج من إطارها العرفي أو العفوي الذي ساد العصور القديمة، لتصبح مؤسسة معترفًا بها ومترسخة في النظام القانوني والسياسي، مؤدية دورًا أساسيًا في حماية مصالح التجار الأجانب، وفي الوقت نفسه مساهمة في استقرار العلاقات الدولية التجارية في تلك الفترة.***

- الوظيفة القنصلية في الدولة الإسلامية الكبرى

مع اتساع رقعة الفتوحات الإسلامية في القرن السابع الميلادي، دخلت مناطق شاسعة من العالم تحت سلطة الدولة الإسلامية، فأصبحت ملتقى للتجار القادمين من الشرق والغرب على حد سواء. ومع ازدياد أهمية التجارة الدولية في تلك المرحلة، وجدت الدولة الإسلامية نفسها مضطرة إلى تنظيم أوضاع الأجانب المقيمين أو العابرين عبر أراضيها، لا سيما التجار القادمين من أوروبا الغربية. ومن هنا ظهر نظام الامتيازات أو "الكابيتولاسيونات" (Capitulations)، الذي أخذ شكله المبدئي منذ القرن الثاني عشر، وتحديدًا حوالي عام 1133م.

كان جوهر هذا النظام يقوم على منح التجار الأجانب حقوقًا وامتيازات خاصة تمكّنهم من ممارسة نشاطهم التجاري في أجواء من الطمأنينة والثقة، بعيدًا عن الخضوع الكامل للقوانين المحلية. فقد أُجيز لهم – بموجب اتفاقيات تعقد مع حكام المسلمين – أن يحتكموا إلى قوانينهم الوطنية أو إلى ممثلين عنهم في بعض شؤونهم الخاصة. ومن ثمّ، يُنظر إلى هذه الامتيازات على أنها البذور الأولى للنظام القنصلي الحديث، لأنها أرست فكرة وجود كيان أجنبي معترف به قانونيًا داخل إقليم الدولة المضيفة يتمتع بقدر من الاستقلال الذاتي.

ومع مرور الوقت، خصوصًا خلال الحروب الصليبية (القرنين 11–13م)، تعاظم دور هذه الامتيازات بشكل لافت. فقد تدفقت أعداد كبيرة من التجار الغربيين، لا سيما من جمهوريات إيطاليا التجارية مثل البندقية، جنوة، وبيزا، إلى المشرق الإسلامي، حيث أسسوا مراكز ومخازن وساحات تجارية دائمة إلى جانب الحملات العسكرية. وقد منحتهم السلطات الإسلامية، في إطار الامتيازات، حرية إنشاء أحيائهم الخاصة وإدارة شؤونهم وفق قوانينهم وأعرافهم، تطبيقًا لمبدأ شخصية القوانين الذي كان سائدًا آنذاك في العلاقات بين الشعوب.

ولم تقتصر أهمية هذه الامتيازات على تسهيل النشاط الاقتصادي فحسب، بل أسست أيضًا لنوع من التنظيم المؤسسي للعلاقات بين المسلمين والغرب. فالمراكز التجارية التي أنشأها التجار المسيحيون لم تكن مجرد أسواق للبيع والشراء، وإنما تحولت إلى ما يشبه "القنصليات البدائية"، حيث يقوم ممثلوهم بالفصل في النزاعات الداخلية، وتنسيق التجارة، والتفاوض مع السلطات المحلية. ومن هنا يمكن القول إن هذه المراكز شكلت حلقة الوصل بين الامتيازات الأجنبية الأولى وبين ظهور القنصليات بالمعنى القانوني والدبلوماسي المعروف لاحقًا .

ويذهب عدد من الباحثين إلى أنّ الدولة الإسلامية لعبت دورًا محوريًا في تكوين هذا النظام، سواء عن قصد أو بحكم الظروف التاريخية. فهي التي فتحت المجال أمام الأجانب للاستقرار والتجارة، وهي التي اعترفت لهم – بصورة عملية – بحق الاحتكام إلى قوانينهم الخاصة، الأمر الذي منحهم شعورًا بالثقة والطمأنينة لمواصلة أنشطتهم. ومع تراكم التجربة واتساع نطاقها، صار هذا النظام من أهم الركائز التي بُني عليها التطور التاريخي للمؤسسة القنصلية في العصور الوسطى ثم في العصر الحديث.
مع حلول القرن الثاني عشر الميلادي، أخذ النظام القنصلي شكلًا أكثر وضوحًا وتنظيمًا، حيث بدأ التجار الغربيون المقيمون في المراكز التجارية بالشرق الإسلامي ينتخبون من بينهم أشخاصًا يتولون مهمة القضاء والإدارة، عُرفوا باسم القناصل (Consuls). وقد جمع هؤلاء بين وظيفتين أساسيتين: فمن جهة كانوا قضاة يفصلون في النزاعات التي تنشأ بين أبناء جاليتهم، ومن جهة أخرى كانوا رؤساءً لتلك الجاليات الوطنية، يشرفون على تنظيم شؤونها الداخلية وإدارة مصالحها .

ومع تزايد أهمية هذه الممارسة، أخذت طابعًا رسميًا من خلال المعاهدات التي أبرمت بين الدول الإسلامية والدول الغربية، والتي نصّت بوضوح على منح القناصل سلطات واسعة في الإشراف على المراكز التجارية وإدارة العلاقات الخاصة برعاياهم. ولم تقتصر هذه الصلاحيات على الدور الإداري، بل شملت أيضًا جانبًا قضائيًا، حيث أُجيز لهم الفصل في القضايا المتعلقة بمواطنيهم، وهو ما عزز من مكانة القنصلية كجهاز معترف به في العلاقات الدولية الناشئة آنذاك.

ويمثل هذا التطور التاريخي دليلًا على مرونة الحضارة العربية الإسلامية وقدرتها على التعايش السلمي مع العالم الغربي المسيحي، رغم ما كان يشهده العصر من صراعات دينية وسياسية. فقد أبدت الدولة الإسلامية انفتاحًا واضحًا، سمحت بموجبه للدول المسيحية بإيفاد قناصلها إلى أراضيها، ومنحتهم حصانات وامتيازات خاصة مكّنتهم من أداء وظائفهم بحرية وفعالية.

وتُعد جمهورية البندقية (Venice) أولى الدول الأوروبية التي بادرت إلى إقامة هذا النوع من العلاقات القنصلية مع الدول الإسلامية، تبعتها جنوة (Genoa) ثم فرنسا، لتشكل هذه التجربة نقطة انطلاق في مسار تطور النظام القنصلي، ولبنة أساسية في بناء التقاليد القانونية والدبلوماسية التي استمرت حتى العصور الحديثة.***

رغم انفتاح العالم الإسلامي على إقامة علاقات تجارية مع الغرب، لم تخلُ هذه العلاقات من عوائق سياسية ودينية. ففي عام 1179، أصدر البابا مرسومًا كنسيًا شهيرًا عُرف باسم مجمع اللاتران، نصّ فيه على حظر التعامل التجاري بين المسيحيين والمسلمين الذين وصفهم بـ"الكفار". وقد كان لهذا القرار أثر بالغ في تعطيل الكثير من المبادلات التجارية بين الجانبين، واستمر الحظر قائمًا حتى منتصف القرن الرابع عشر. ومع ذلك، استطاعت جمهورية البندقية، بفضل براعتها الدبلوماسية ومصالحها التجارية الحيوية، أن تنتزع إعفاءات جزئية من هذا الحظر، قبل أن تحقق نصرًا مهمًا عام 1262 بالحصول على إعفاء شامل مكّنها من توقيع معاهدة تجارية بارزة مع مصر، أعادت من خلالها مكانتها الرائدة في التجارة بين الشرق والغرب.

- مرحلة التحول التي شهدتها اوروبا

مع مطلع القرن السادس عشر، وهو القرن الذي ارتبط بظهور ملامح النظام العالمي الحديث، شهدت أوروبا سلسلة من التحولات العميقة التي انعكست بصورة مباشرة على تطور المؤسسات القنصلية. ففي هذا العصر،

أخذت سلطة الملوك والأمراء الإقطاعيين تتعاظم على حساب القوى المحلية والكنيسة، وبدأت الملامح الأولى للدولة القومية المركزية بالظهور. كما تحقق تقدم ملحوظ في الإنتاج الزراعي بفضل إدخال أساليب جديدة، وارتبط ذلك بزيادة في الإنتاج الصناعي والحرفي، مما أدى إلى اتساع المدن الأوروبية لتصبح مراكز رئيسية للحياة الاقتصادية والتجارية .

في هذا المناخ المتغير، ازداد احتكاك الدول الأوروبية بالعالم الخارجي، سواء عبر طرق الملاحة البحرية أو عبر توسعها الاستعماري المبكر، وهو ما جعل حماية مصالح رعاياها الاقتصادية والتجارية خارج الحدود أمرًا لا غنى عنه. وقد لعبت الموانئ البحرية، التي تحولت إلى مراكز حيوية للتبادل الاقتصادي الدولي، دورًا محوريًا في تكريس الحاجة إلى ممثلين رسميين يضطلعون بحماية التجار ورعاية مصالح الدولة في آن واحد.

ولأن فكرة البعثات الدبلوماسية الدائمة لم تكن قد استقرت بعد في تلك المرحلة، فقد اتجهت الدول الأوروبية إلى الاعتماد على القناصل كأداة عملية لتحقيق هذه الأهداف. ولم يعد القنصل مجرد وكيل منتخب من قبل جماعة التجار كما كان الحال في العصور الوسطى، بل أصبح موظفًا رسميًا يُعيّن من قبل الدولة نفسها، ويُنظر إليه باعتباره ممثلًا مباشرًا لسلطتها. وبناءً على ذلك، مُنح هؤلاء القناصل صلاحيات واسعة لم تقتصر على الفصل في المنازعات التجارية بين الرعايا، بل امتدت لتشمل حماية مصالح الدولة الاستراتيجية، ورعاية شؤون مواطنيها في الخارج، ومتابعة أوضاعهم القانونية والاجتماعية .

وهكذا يمكن القول إن القرن السادس عشر شهد انتقال القنصلية من إطارها المحدود كآلية لتنظيم شؤون التجار الأجانب إلى مؤسسة دبلوماسية ذات أبعاد أوسع، تمهد لظهور النظام القنصلي الحديث ضمن المنظومة الدولية التي بدأت تتشكل في تلك الحقبة .

لم يعد دور القنصل في القرن السادس عشر مقصورًا على المهام الاقتصادية أو القضائية البحتة، بل بدأ يتسع تدريجيًا ليشمل وظائف ذات طبيعة دبلوماسية أوسع. فقد اضطلع القناصل بالتوسط لدى سلطات الدولة المضيفة نيابةً عن رعاياهم، والعمل على حماية مصالح سياسية عامة لبلادهم، إضافة إلى دورهم التقليدي في رعاية شؤون التجار. ومع اتساع هذا النطاق، أصبح من الضروري إقرار امتيازات وحصانات خاصة لهم، تضمن لهم حرية الحركة واستقلالية القرار، على نحو قريب مما يتمتع به الممثلون الدبلوماسيون.

وهكذا شكّل القرن السادس عشر نقطة تحوّل فارقة في تاريخ القنصلية، حيث تجاوزت كونها مؤسسة محلية محدودة الصلاحيات إلى أن غدت أداة رسمية ضمن أجهزة الدولة الخارجية، وركيزة أساسية في علاقاتها مع العالم .

ومع الانتقال إلى مطلع القرن السابع عشر ونصفه الأول، دخلت أوروبا مرحلة جديدة اتسمت بتحولات جذرية في البنية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. فقد أدى التوسع الملحوظ في الإنتاج الصناعي والزراعي إلى نشوء فائض كبير في السلع، ما فرض على الدول الأوروبية البحث عن أسواق خارجية لتصريف منتجاتها. تزامن ذلك مع نمو غير مسبوق في حركة التجارة الدولية، خاصة مع ازدياد الاكتشافات الجغرافية وتوسّع طرق الملاحة البحرية. وفي الجانب السياسي، ساعدت التغيرات التي رافقت انهيار النظام الإقطاعي على صعود مبدأ الوحدة الوطنية، وتعزيز السلطة المركزية للدولة، وترسيخ مفهوم السيادة المطلقة داخل حدودها الإقليمية.

وفي هذا السياق الجديد، اكتسبت القنصلية أهمية مضاعفة؛ إذ لم تعد مجرد أداة لحماية التجار ورعاية مصالحهم، بل أصبحت جزءًا من استراتيجية الدولة في إدارة علاقاتها الخارجية، ومتابعة مصالحها الاقتصادية والسياسية على السواء، في ظل نظام دولي آخذ في التشكل .

أمام التحولات العميقة التي شهدها النظام الدولي مع بدايات العصر الحديث، أصبح من غير المقبول أن يحتفظ القناصل – وهم في الأساس ممثلون لدول أجنبية – بسلطات قضائية واسعة تُمارَس داخل أراضي دولة أخرى. فقد كان منحهم حق الفصل في القضايا المدنية أو الجنائية يُنظر إليه باعتباره مساسًا مباشرًا بسيادة الدولة المضيفة وانتقاصًا من صلاحيات قضائها الوطني. ومن ثمّ، دفعت اعتبارات السيادة معظم الدول الأوروبية إلى إعادة تقييم مكانة القنصلية، والبدء في تقييد اختصاصاتها تدريجيًا، بما يتوافق مع مبدأ احتكار الدولة لسلطتها القضائية داخل حدودها .

وقد بدأ هذا التغيير بخطوة جوهرية، تمثلت في سحب سلطة القنصل في النظر في النزاعات التي تجمع بين رعايا دولته والمواطنين المحليين. وبذلك ترسّخت قاعدة جديدة تقوم على أن القضاء الوطني هو المرجع الوحيد للفصل في القضايا التي تقع على أرض الدولة، بغض النظر عن جنسية أطرافها. ولم يتوقف الأمر

عند هذا الحد، بل امتد تدريجيًا ليشمل حتى المنازعات الناشئة بين رعايا الدولة الأجنبية أنفسهم المقيمين في الخارج، حيث تقرر إخضاعهم بدورهم لاختصاص القضاء المحلي.

وهكذا، أخذت الوظيفة القنصلية تفقد جانبها القضائي شيئًا فشيئًا، لتتحول من مؤسسة ذات طابع شبه مستقل إلى جهاز مساعد للدولة المضيفة، يعمل في إطار القوانين الوطنية ويحترم حدود سيادتها. وقد شكّل هذا التحول خطوة أساسية في تطور القانون الدولي، إذ مهّد الطريق لترسيخ مبدأ السيادة المطلقة للدولة على إقليمها ونظامها القضائي، وهو المبدأ الذي سيصبح حجر الأساس في العلاقات الدولية الحديثة .

. لقد شكّل هذا التحول نقلة نوعية في تاريخ النظام القنصلي، انعكست ملامحه في الاتفاقيات الدولية التي سعت إلى تنظيم العلاقات بين الدول على أسس أكثر وضوحًا.[70]. ومع بروز البعثات الدبلوماسية الدائمة واستقرارها في أوروبا خلال القرن السابع عشر، برزت الحاجة إلى إعادة توزيع المهام بين المؤسستين الدبلوماسية والقنصلية. فبينما انتقلت الوظائف السياسية والدبلوماسية الخالصة إلى البعثات الدائمة، حُدد الدور القنصلي في نطاق أكثر تخصصًا يتركز على رعاية المصالح الاقتصادية والتجارية والملاحية للدولة، إلى جانب حماية رعاياها في الخارج وضمان حقوقهم في ظل القوانين المحلية للدول المضيفة.

وقد أسهم هذا الفصل الواضح بين الوظيفتين في إرساء توازن مؤسسي جديد داخل النظام الدولي، يعكس إدراك الدول لأهمية التخصص والتمييز بين مجالات العمل الخارجي. ومع مرور الوقت، أضحى هذا التوزيع في الأدوار قاعدة ثابتة، تم تثبيتها وتعزيزها عبر سلسلة من الاتفاقيات الثنائية التي نظمت عمل القناصل، ومنحتهم امتيازات وحصانات محددة تتناسب مع طبيعة وظائفهم.

ومع تقدم القرنين الثامن عشر والتاسع عشر، تزايدت الحاجة إلى تقنين القانون القنصلي بشكل أكثر دقة، نظرًا لتوسع العلاقات الاقتصادية الدولية وتشابك مصالح الدول. وقد انعكس ذلك في إبرام اتفاقيات متعددة لتوحيد القواعد المتعلقة بتعيين القناصل، وصلاحياتهم، وامتيازاتهم، وصولًا إلى محاولات أشمل لتدوين

[70] - فعلى سبيل المثال، عندما أبرمت فرنسا وإسبانيا معاهدة عام 1769 لتنظيم العلاقات القصلية بينهما، نصّتا صراحة على منح القناصل بعض الصلاحيات القضائية تجاه رعاياهم. إلا أن هذا النص لم يكن تأكيدًا لقاعدة عامة، بل جاء باعتباره استثناءً خاصًا من المبدأ المستقر الذي يقضي بولاية القضاء الإقليمي وحده على جميع القضايا. ومن هنا اكتسبت هذه القاعدة أهمية خاصة، إذ مثّلت نقطة توازن بين مقتضيات السيادة الوطنية من جهة، والحاجة العملية إلى تمكين القناصل من رعاية شؤون رعاياهم من جهة أخرى

القواعد القنصلية ضمن منظومة القانون الدولي. وتوّجت هذه الجهود في القرن العشرين بعقد اتفاقيات دولية كبرى، أبرزها اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963، التي أرست الإطار القانوني الحديث للعمل القنصلي، وجعلت من الفصل بين الدور الدبلوماسي والقنصلي قاعدة دولية معترفًا بها عالميًا .

وهكذا، أخذ الدور التقليدي للقنصل يتقلّص تدريجيًا ليقتصر على المهام القنصلية البحتة، في حين أُسندت وظيفة تمثيل الدولة سياسيًا ودبلوماسيًا إلى البعثات الدبلوماسية الدائمة. وقد شكّل هذا التحول خطوة جوهرية في تنظيم العلاقات الدولية، إذ أسهم في رسم حدود واضحة بين مختلف أشكال التمثيل الخارجي، وحدّد بدقة أكبر نطاق كل وظيفة على حدة. ونتيجة لذلك، لم يعد القناصل يتمتعون بالحماية والحصانات التي أُقرّت للممثلين الدبلوماسيين، بل أصبح المبدأ العام يقضي بعدم جواز منح هذه الامتيازات إلا إذا نصت عليها صراحة معاهدة ثنائية أو اتفاق دولي خاص.

ومع ذلك، لم يكن هذا التطور مطبقًا على نحو متساوٍ في جميع أنحاء العالم. ففي المناطق أو الدول التي خضعت لنظام الامتيازات الأجنبية، ظل القناصل يتمتعون بامتيازات أوسع، بعضها يقارب الامتيازات الدبلوماسية ذاتها. فقد حافظوا على حصانتهم التقليدية، واستمروا في ممارسة اختصاصات قضائية واسعة تتجاوز المجال التجاري لتشمل القضايا المدنية وأحيانًا الجنائية، وذلك حتى في ظل وجود بعثات دبلوماسية دائمة إلى جانبهم. وفي مثل هذه الحالات، لم يتحقق الفصل الكامل بين الوظيفة الدبلوماسية والتمثيل القنصلي، إذ بقي القناصل يحملون طابعًا مزدوجًا يجمع بين الجانب الدبلوماسي والقنصلي معًا. ويعكس هذا الوضع خصوصية العلاقات التاريخية والسياسية بين الدول الأجنبية والدولة المضيفة، حيث فُرض نظام الامتيازات بوصفه أداة للتدخل والنفوذ، أكثر منه إطارًا لتنظيم العلاقات القنصلية بالمعنى الحديث .

مع انهيار النظام الإقطاعي في أوروبا وتلاشي بنيته التقليدية، برزت ملامح عصر جديد تميز بانتعاش التجارة الدولية وتوسع الأسواق الخارجية. وقد ساعد على ذلك ظهور وسائل النقل الحديثة، مثل السكك الحديدية والبواخر البخارية، التي سهّلت حركة البضائع والمسافرين عبر القارات، فضلًا عن تطور وسائل الاتصال كالتلغراف، مما قلّص المسافات الزمنية بين الدول وأوجد شبكة أكثر ترابطًا للتعاملات التجارية والسياسية. في هذا السياق، شهد القرن التاسع عشر نقلة نوعية في طبيعة العلاقات القنصلية، حتى وُصف بأنه العصر الذهبي للقنصليات.

ففي هذه المرحلة، لم يعد القنصل مجرد موظف إداري أو ممثل محلي للتجار، بل أصبح عنصرًا محوريًا في النظام الدولي الناشئ. فقد أُوكلت إليه مهمة رعاية مصالح رعايا دولته في الخارج، وضمان سلامة تجارتهم، والعمل على تسوية ما قد ينشأ من نزاعات وفقًا لقواعد القانون الدولي. كما اضطلع بدور أساسي في حماية السفن وتيسير الملاحة البحرية، والإشراف على تنفيذ الاتفاقيات التجارية والجمركية بين الدول.

ولم يقف الأمر عند الجانب الاقتصادي فحسب، بل امتد إلى تعزيز جسور التواصل بين الشعوب والدول، إذ أصبح القنصل حلقة وصل دائمة بين سلطات الدولة المضيفة ودولته الأم، بما يعكس أهمية القنصلية كأداة من أدوات السياسة الخارجية. ومع تزايد كثافة التبادل التجاري واتساع رقعة النفوذ الاستعماري الأوروبي، اتخذت القنصليات طابعًا أكثر انتشارًا وانتظامًا، حتى بات وجودها في الموانئ والمدن التجارية الكبرى جزءًا أساسيًا من ملامح القرن التاسع عشر.

وبذلك، شكّلت القنصلية في هذا العصر أحد الأعمدة الرئيسة لتنظيم العلاقات الدولية، وأسهمت بفاعلية في ترسيخ قواعد القانون الدولي الحديث، الذي بدأ يتبلور بوضوح كإطار ناظم للعلاقات بين الدول .

لم يقتصر تطور النظام القنصلي على الصعيد الدولي فقط، بل انعكس أيضًا في التشريعات الداخلية التي أولت عناية خاصة بتنظيم هذه الوظيفة. فقد أخذت العديد من الدول، منذ القرن التاسع عشر على وجه الخصوص، في سنّ قوانين ولوائح مفصلة تحدد طبيعة الوظيفة القنصلية، وتضبط صلاحيات القناصل ونطاق عملهم، سواء في ما يتعلق بحماية رعايا الدولة أو برعاية المصالح التجارية والاقتصادية. كما تضمنت هذه التشريعات تحديد المركز القانوني للقناصل في الدولة المضيفة، وتوضيح حقوقهم وواجباتهم، والامتيازات التي يتمتعون بها، مع بيان القيود التي يخضعون لها لضمان احترام سيادة الدولة المضيفة وقوانينها.

ومع مطلع القرن العشرين، أصبحت هذه التشريعات الوطنية أكثر انتظامًا وتناسقًا، حتى تحولت إلى قواعد معيارية يُستند إليها في تنظيم العلاقات القنصلية بين الدول. وقد عكس هذا التطور مستوى متقدمًا من النضج الذي بلغه النظام القنصلي، باعتباره ثمرة مسار طويل من التحولات التاريخية والقانونية. وهكذا انتقلت القنصلية من كونها وظيفة محلية محدودة النطاق، مرتبطة في بداياتها بحماية مصالح التجار فحسب، إلى

مؤسسة راسخة تُعدّ عنصرًا أساسيًا ضمن شبكة العلاقات الدولية الحديثة، وجزءًا لا يتجزأ من البنية المؤسسية للقانون الدولي.

وفي موازاة تطور النظام القنصلي الحديث، ظلّ نظام الامتيازات القنصلية محلّ جدل واسع، خاصة في الدول التي فُرض عليها دون إرادة منها. فقد اعتُبر استمرار هذا النظام انتقاصًا صارخًا من سيادة الدولة، إذ منح القناصل سلطات وامتيازات تتجاوز الحدود الطبيعية لوظيفتهم، وجعل الأجانب يخضعون لقوانين دولهم الأصلية بدلًا من القانون المحلي، الأمر الذي أدى عمليًا إلى وجود "دول داخل الدولة". وكان هذا النظام يقوم على تمييز غير مبرر بين الدول الأوروبية التي تمتعت بهذه الامتيازات، والدول الأخرى التي فُرضت عليها، بما عكس بوضوح الطبيعة الاستعمارية للعلاقات الدولية في تلك الحقبة.

ومن الناحية القانونية، كان نظام الامتيازات يتناقض بجلاء مع المبادئ الأساسية للقانون الدولي العام، وفي مقدمتها مبدأ السيادة الإقليمية وحق الدولة في بسط ولايتها القضائية على كل من يقيم على أراضيها، فضلًا عن تناقضه مع الحدود الطبيعية لوظائف القناصل التي يفترض أن تظل مقصورة على رعاية المصالح الاقتصادية والتجارية ورعاية شؤون الرعايا في الخارج.

ومع انطلاق موجات الاستقلال والتحرر الوطني في القرن العشرين، ولا سيما بعد الحربين العالميتين، أصبح هذا النظام موضع رفض قاطع من جانب الدول المستقلة حديثًا، التي اعتبرت إلغاؤه شرطًا أساسيًا لتكريس سيادتها الكاملة. وهكذا بدأ نظام الامتيازات القنصلية يتراجع تدريجيًا حتى زال في معظم أنحاء العالم، ليفسح المجال أمام قواعد أكثر عدالة وموضوعية، تستند إلى مبدأ المساواة في السيادة واحترام الحدود

المشروعة للعمل القنصلي في إطار القانون الدولي الحديث [71] . والواقع ان التبادل الدبلوماسي وايفاد المبعوثين الدبلوماسيين ينبثق عن السيادة ويعتبر مظهرا من مظاهرها [72].

وكانت ثمرة كل هذه الجهود المتواصلة لتنظيم العلاقات القنصلية على المستوى الدولي، صدور اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية، التي تضم 79 مادة، إضافة إلى بروتوكول اختياري مكوّن من 8 مواد يتناول مسائل اكتساب الجنسية. ومنذ اعتماد هذه الاتفاقية، أصبحت المرجع القانوني الأساسي الذي يُستند إليه في تنظيم العلاقات القنصلية بين الدول، حيث حددت بشكل دقيق الحقوق والواجبات والامتيازات وصلاحيات القناصل، مؤطرة كل جوانب الوظيفة القنصلية ضمن إطار قانوني واضح ومتفق عليه دوليًا.

وساهمت هذه الاتفاقية في تحقيق مستوى عالٍ من التوحيد للممارسات القنصلية الدولية، بما مكّن الدول من حماية مصالحها الاقتصادية والسياسية، وضمان حقوق رعاياها في الخارج، مع احترام سيادة الدولة المضيفة. كما أوجدت قاعدة قانونية ثابتة تضمن وضوح العلاقات بين الدول، وتسهّل الفصل في النزاعات المحتملة، وتمنح القناصل إطار عمل رسميًا يوازن بين استقلالية وظائفهم وحدود سلطاتهم. وبهذا الشكل، مثلت اتفاقية فيينا محطة حاسمة في تاريخ القنصلية، إذ حولت الوظيفة القنصلية من ممارسة غالبًا عرفية وغير موحدة إلى مؤسسة قانونية منظمة تُشكل جزءًا لا يتجزأ من نظام العلاقات الدولية الحديثة .

تُعد الوظيفة القنصلية من الركائز الأساسية لتنظيم العلاقات الدولية، غير أنها تختلف جوهريًا عن الوظيفة الدبلوماسية من حيث طبيعتها واختصاصاتها. فقد استقر فقه القانون الدولي العام على مبدأ أن القنصل لا يُعتبر ممثلًا رسميًا لدولته بالمعنى السياسي والدبلوماسي التقليدي. إذ إن حق تمثيل الدولة على الصعيد

[71] - وقد ألغت العديد من الدول هذا النظام بعد حصولها على الاستقلال، مثل المغرب وبلغاريا ورومانيا. كما ألغته اليابان بعد الحرب العالمية الأولى. أما تركيا، فقد أعلنت في 9 سبتمبر 1914 رغبتها في إنهاء الامتيازات القنصلية بإرادتها المنفردة عبر إعلان إلغاء المعاهدات الدولية التي أقرتها، غير أن الدول المستفيدة رفضت الاعتراف بهذا القرار. ولم يُحل النزاع إلا باتفاق رسمي في معاهدة لوزان بتاريخ 24 يوليو 1923 (المادة 28)، التي قضت بإلغاء هذا النظام نهائيًا. وفي مصر، نصت معاهدة مونترو الموقعة في 8 مايو 1937 على إلغاء النظام القصلي تدريجيًا، حتى زواله نهائيًا عام 1949، مؤكدًا بذلك نهاية حقبة طويلة من الامتيازات الخاصة التي ميزت العلاقات القصلية في فترات الاستعمار

وفي إطار جهود عصبة الأمم، أدرج موضوع العلاقات القصلية ضمن جدول أعمال لجنة الخبراء عام 1924، إلا أن هذا الملف استُبعد لاحقًا من مؤتمر لاهاي 1930، مما أرجأ التوصل إلى تقنين شامل. لكن مع إنشاء لجنة القانون الدولي التابعة للأمم المتحدة عام 1957، عادت المسألة إلى دائرة البحث الجاد، وهو ما أدى إلى عقد مؤتمر فيينا للعلاقات القصلية بين 4 مارس و24 أبريل 1963.

[72] - د. جمال بركات ، الدبلوماسية ، مطابع الفرزدق الرياض، 1985، ،ص 50

الخارجي أصبح حكرًا على المبعوث الدبلوماسي وحده، الذي يُخوّل له الحديث باسم رئيس الدولة وحكومتها، واتخاذ القرارات والتصرف نيابة عنها في جميع المسائل السياسية والعلاقات الدولية.

أما القنصل، فيتركز دوره على إدارة جزء محدد من مرافق القانون الداخلي لدولته خارج حدودها، مع التركيز على حماية مصالح مواطنيه في الدولة المضيفة. ويشمل ذلك تقديم الدعم والمساعدة لهم في مواجهة المشكلات القانونية أو الإدارية التي قد تنشأ مع السلطات المحلية، وتسهيل معاملاتهم، وضمان التزامهم بالقوانين المحلية دون المساس بحقوقهم الوطنية. كما يُكلف القنصل بمراقبة مصالح الدولة الاقتصادية والتجارية، والإشراف على سير أعمال رعاياها، بما يعكس الطابع الخدمي والإداري للوظيفة القنصلية.

ومن هذا المنطلق، يتضح أن الوظيفة القنصلية وظيفة خدمية وإدارية بالدرجة الأولى، تهدف إلى حماية مصالح الدولة ورعاياها، وليست وظيفة سياسية أو تمثيلية على الصعيد الدولي، كما هو الحال بالنسبة للدبلوماسيين. ويبرز هذا التمييز جوهر الاختلاف بين القنصل والسفير، ويؤسس لفهم أدوار كل منهما ضمن منظومة العلاقات الدولية الحديثة .

ويستند تحديد طبيعة الوظيفة القنصلية إلى مجموعة متنوعة من المصادر القانونية والتنظيمية التي تُوضح حدود صلاحيات القنصل واختصاصاته. وتشمل هذه المصادر نصوص الاتفاقيات الدولية المنظمة للعلاقات القنصلية، مثل اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية، إضافة إلى الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم الوطنية في مختلف الدول، والتشريعات الداخلية التي تحدد حقوق القناصل وواجباتهم داخل الدولة المضيفة.

وبناءً على هذه المصادر، يتضح أن القنصل لا يمتلك صفة التمثيل السياسي التي تمكّن المبعوث الدبلوماسي من الحديث باسم الدولة أو اتخاذ قرارات ذات طابع سياسي. ولهذا السبب، تختلف طبيعة الحصانات والامتيازات الممنوحة له بشكل جوهري عن تلك الممنوحة للسلك الدبلوماسي، حيث تقتصر عادة على ما يلزم لممارسة مهامه الخدمية والإدارية وحماية مصالح الدولة ورعاياها في الخارج، دون التدخل في الشؤون السياسية أو ممارسة السلطة نيابة عن الدولة على الصعيد الدولي .

يُعد هذا التباين بين الوظيفة القنصلية والدبلوماسية أمرًا جوهريًا عند دراسة القانون القنصلي، إذ يلعب دورًا محوريًا في تحديد نطاق صلاحيات القنصل، ووضع الإطار القانوني لاختصاصاته، ويؤثر بشكل مباشر

على طبيعة الحماية والامتيازات الممنوحة له. ففهم هذا التمييز يوضح حدود مسؤوليات القنصل في أداء مهامه الخدمية والإدارية، ويوفر أساسًا لفهم كيفية تنظيم علاقته بالدولة المضيفة، بما يضمن احترام سيادتها مع تمكين القنصل من حماية مصالح دولته ورعاياها.

ومن هذا المنطلق، يصبح من الضروري الإشارة إلى هذه الفروق منذ البداية، إذ تمكّن الدارس من إدراك كيفية تطبيق القواعد الدولية والوطنية التي تحكم الحصانات والامتيازات القنصلية، مقارنة بتلك الممنوحة للسلك الدبلوماسي. كما يتيح ذلك فهماً أدق للوظيفة القنصلية في النظام الدولي الحديث، حيث تتضح مهمتها الأساسية كأداة لخدمة الدولة ورعاياها، ضمن حدود قانونية محددة، دون التدخل في الشؤون السياسية، وهو ما يعكس الطبيعة الفريدة للقنصلية ضمن هيكل العلاقات الدولية المعاصرة. .

تطور القواعد القانونية للعلاقات القنصلية: من العرف إلى اتفاقية فيينا 1963

بدأت وظيفة القنصل منذ أقدم العصور الحديثة كوسيلة لحماية مصالح التجار ورعايا الدول في الخارج، وكانت قواعدها في البداية عرفية بطبيعتها، تتشكل من ممارسات متكررة ومقبولة بين الدول. في تلك الفترة، لم يكن هناك قانون موحد ينظم العلاقات القنصلية، وكان العرف الدولي، الذي يتضمن قواعد مستقرة ومقبولة من المجتمع الدولي، المصدر الرئيس الذي يحكم حقوق وواجبات القناصل ومسؤولياتهم.

مع توسع التجارة الدولية وتزايد عدد البعثات القنصلية، بدأت الدول تدرك الحاجة إلى ضبط هذه العلاقات عبر نصوص مكتوبة. ومن هنا ظهرت ما يُعرف بالاتفاقات القنصلية الثنائية، التي استهدفت تحديد اختصاصات البعثات القنصلية، ووضع قواعد واضحة لحماية مصالح المواطنين، وتنظيم الوضع القانوني لمقار القنصليات والقناصل أنفسهم. وقد ساهمت هذه الاتفاقات في تثبيت بعض القواعد العرفية، وتحويلها تدريجيًا إلى نصوص قانونية واضحة يمكن الرجوع إليها عند النزاعات أو تفسير الحقوق والالتزامات.

خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر، لاحظ الفقهاء الأوروبيون أهمية هذه الاتفاقات في استقرار العلاقات القنصلية. فقد بدأت القوى الكبرى مثل بريطانيا وفرنسا وهولندا في توقيع اتفاقيات ثنائية لتنظيم عمل قناصلها في الخارج، وبذلك صار لهذه الاتفاقات دور يفوق ما كان للعرف في إدارة هذه العلاقات. ومع مرور الوقت،

أصبح من المعتاد أن تتضمن الاتفاقيات البنود المتعلقة بالحصانات والامتيازات، فضلاً عن بعض الصلاحيات الإدارية والقضائية التي كان القناصل يمارسونها في بدايات نشأتهم .

ومع حلول القرن التاسع عشر، وازدهار التجارة الدولية وظهور الدول الحديثة، أخذت هذه الاتفاقات القنصلية طابعًا رسميًا وأصبح تدوينها وإحصاؤها شأنًا بديهيًا. فقد أحصى بعض الباحثين عشرات الاتفاقيات التي أبرمت بين الدول لتنظيم مهام القناصل وتحديد حقوقهم وواجباتهم. وفي الوقت نفسه، لم يُلغِ القانون العرفي دوره، بل ظل المرجع الأساسي في الحالات التي لم تغطها الاتفاقيات، كما استُخدم لتفسير نصوص المعاهدات الجديدة وضمان انسجامها مع الممارسات الدولية المستقرة.

وجاءت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية عام 1963 لتضع إطارًا قانونيًا شاملًا لهذه الوظيفة، مؤطرة في 79 مادة وبروتوكول اختياري خاص بالجنسية. ومع ذلك، أكدت الاتفاقية على أن القواعد العرفية لا تزال سارية في المسائل غير المنصوص عليها صراحة، وهو ما يعكس العلاقة التكميلية بين العرف والاتفاقيات. فقد ظل العرف يمثل المرجع التاريخي والعملي للقواعد القنصلية، بينما وفرت الاتفاقية النصوص المكتوبة الواضحة التي تُسهّل عمل القناصل وتحمي حقوق الدول والأفراد على حد سواء .

وبذلك، يمكن القول إن القانون القنصلي تطور على مرحلتين رئيسيتين: مرحلة عرفية شكلت الأساس والممارسة العملية، ومرحلة مكتوبة عبر الاتفاقيات الثنائية والجماعية التي رسخت القواعد وعطّلت أي غموض كان موجودًا سابقًا. ومع اتفاقية فيينا 1963، أصبح لدى المجتمع الدولي إطار قانوني موحد ينظم العلاقات القنصلية، مع الحفاظ على مرونة الاستعانة بالقواعد العرفية في الحالات الخاصة، لتظل الوظيفة القنصلية مزيجًا متناغمًا بين القانون المكتوب والتقليد الدولي الراسخ.

الباب الثاني

التنظيم القانوني لاحكام العلاقات الدبلوماسية والقنصلية

منذ العصور القديمة، حظي المبعوثون الدبلوماسيون بمكانة خاصة في علاقات الدول، إذ ارتبط وجودهم بالحاجة إلى تيسير التفاهم بين الشعوب وتجنب النزاعات المسلحة من خلال الحوار والتفاوض. وقد تطورت هذه المكانة عبر القرون حتى أصبحت تشكل نظامًا قانونيًا متكاملًا يضبط العلاقات بين الدول وفقًا لقواعد القانون الدولي. وفي هذا السياق، جاءت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 باعتبارها نقطة تحول مفصلية في تاريخ التنظيم القانوني للعمل الدبلوماسي.

لقد انعقد مؤتمر فيينا برعاية الأمم المتحدة، بهدف مناقشة مشروع الاتفاقية الذي أعدته لجنة القانون الدولي، واستمر النقاش إلى أن اختُتمت أعمال المؤتمر في 18 أبريل 1961 بإقرار الاتفاقية بالإجماع. وقد استندت الدول المشاركة إلى إدراكها أن العلاقات الدبلوماسية ليست مجرد وسيلة لتبادل السفراء أو إدارة البعثات، بل أداة رئيسة لتحقيق مقاصد ميثاق الأمم المتحدة، وخاصة ما يتعلق بتعزيز السلم والأمن الدوليين، وترسيخ مبادئ المساواة في السيادة بين الدول، وتوطيد أواصر التعاون بين الدول.

ومن أبرز الجوانب التي تسترعي الانتباه في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 أنها لم تُقصِ تمامًا الأعراف الدولية المستقرة التي شكّلت عبر قرون طويلة العمود الفقري للتعامل الدبلوماسي بين الدول، بل اعترفت صراحة باستمرار سريان قواعد القانون الدولي العرفي في كل ما لم تتناوله نصوصها. ويكشف هذا التوجه عن إدراك عميق من جانب واضعي الاتفاقية لخطورة إغفال الأعراف المتجذرة في الممارسة الدولية، ولأهمية المواءمة بين التدوين القانوني المكتوب من جهة، واستمرارية الأعراف ذات الطبيعة العرفية من جهة أخرى، بما يحقق التوازن بين الثبات والمرونة في التنظيم القانوني للعلاقات الدولية.

وعليه، يمكن القول إن اتفاقية فيينا لم تُنشئ نظامًا قانونيًا مبتكرًا بالمعنى الكامل، بل مثلت في جوهرها عملية تقنين (Codification) وتدوين لما تراكم من أعراف وممارسات دبلوماسية على مدى التاريخ، ثم صاغتها في صورة قواعد مكتوبة واضحة ملزمة لجميع الدول الأطراف. وبهذا التحول، أصبحت الأعراف

الدبلوماسية القديمة تتمتع بدرجة أعلى من اليقين القانوني، إذ انتقلت من دائرة العادات المستقرة غير المدوّنة إلى منظومة قانونية مكتوبة تحظى باعتراف دولي واسع.

وتبرز أهمية هذا الإنجاز في أنه أوجد إطارًا قانونيًا موحدًا ومنسجمًا للعلاقات الدبلوماسية على الرغم من التباينات الكبيرة بين الدول في نظمها السياسية والدستورية والاجتماعية. فالاتفاقية لم تُلغِ الخصوصيات الوطنية، لكنها وضعت الحد الأدنى المشترك الذي يضمن احترام القواعد الأساسية للعلاقات بين الدول، مثل حصانات المبعوثين، حرمة البعثات، والامتيازات الضرورية لأداء الوظائف الدبلوماسية. ومن ثمّ، أسهمت في تحقيق قدر من الاستقرار والانتظام في السلوك الدولي، وجعلت العلاقات الدبلوماسية أقل عرضة للتقلبات المفاجئة أو سوء الفهم الذي قد ينشأ عن غياب قواعد مكتوبة.

وبذلك، يمكن النظر إلى اتفاقية فيينا كخطوة نوعية في تاريخ القانون الدولي: فهي ليست مجرد إطار قانوني منظم، بل تمثل نقطة التقاء بين الماضي العرفي المتوارث والحاضر المقنن المكتوب، بما أضفى على العلاقات الدبلوماسية طابعًا عالميًا مؤسسيًا يضمن استمراريتها وفاعليتها في النظام الدولي المعاصر.صح

كما استهلت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 نصوصها بتحديد جملة من المصطلحات الأساسية الواردة في المادة الأولى [73]، وذلك بهدف توحيد الفهم القانوني وضمان وضوح القواعد المنظمة للعلاقات الدبلوماسية. فقد عرّفت الاتفاقية رئيس البعثة بأنه الشخص الذي تعيّنه الدولة المعتمدة وتمنحه رسميًا هذه الصفة، فيما يشمل اصطلاح أفراد البعثة رئيسها وجميع أعضائها دون استثناء. أما الموظفون الدبلوماسيون فهم الذين يحملون الصفة الدبلوماسية داخل البعثة، ويأتي في مقدمتهم رئيسها. وفي المقابل، يندرج تحت وصف الموظفين الإداريين والفنيين أولئك الذين يتولون إدارة الشؤون الإدارية والفنية للبعثة. كما ميّزت

[73] - نص مادة الاولى من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية 1961
يقصد في هذه الاتفاقية بالتعابير التالية المدلولات المحددة لها أدناه:
أ- يقصد بتعبير (رئيس البعثة) الشخص الذي كلفته الدولة المعتمدة بالعمل بهذه الصفة.
ب- يقصد بتعبير (أفراد البعثة) رئيس البعثة وأعضاء طاقم البعثة.
ج - يقصد بتعبير (موظفو البعثة) الموظفون الدبلوماسيون والموظفون الإداريون، والفنيون ومستخدمو البعثة.
د- يقصد بتعبير (الموظفون الدبلوماسيون) موظفو البعثة ذوو الصفة الدبلوماسية.
هـ- يقصد بتعبير (المبعوث الدبلوماسي) رئيس البعثة أو أحد موظفيها الدبلوماسيين.
و- يقصد بتعبير (الموظفون الإداريون والفنيون) موظفو البعثة العاملون في خدمتها الإدارية والفنية.
ز- يقصد بتعبير (الخادم الخاص) من يعمل في الخدمة المنزلية لأحد أفراد البعثة ولا يكون من مستخدمي الدولة المعتمدة.
ح- يقصد بتعبير (دار البعثة) المباني وأجزاء الأبنية والأراضي الملحقة بها، بغض النظر عن مالكها، المستخدمة في أغراض البعثة، بما فيها منزل رئيس البعثة.

الاتفاقية بين هؤلاء وبين الخادم الخاص، وهو من يعمل في خدمة أحد أعضاء البعثة بشكل شخصي دون أن تكون له صفة وظيفية رسمية لدى الدولة المعتمدة. وأخيرًا، عرّفت الاتفاقية دار البعثة بأنها تشمل المباني أو أجزاء المباني وما يتصل بها من أراضٍ، سواء كانت مملوكة للدولة المعتمدة أو مستأجرة، طالما خُصصت لأغراض البعثة، بما في ذلك مقر إقامة رئيسها .

وفي المادة الثانية، تناولت الاتفاقية العنوان العريض للتنظيم القانوني والطبيعة القانونية للعلاقات الدبلوماسية ذاتها، وذلك من خلال الإجابة عن التساؤل الفقهي الذي طالما شغل الباحثين: هل إقامة العلاقات الدبلوماسية بين الدول التزام قانوني مفروض عليها، أم أنها حق يمارس بالاتفاق المتبادل؟ وقد حسمت الاتفاقية هذا الجدل بانتصارها للرأي الثاني، فنصّت صراحة على أن "العلاقات الدبلوماسية تُقام وتُنشأ البعثات الدبلوماسية الدائمة برضا متبادل بين الدول". وبذلك، رفض المؤتمر الاقتراحات التي حاولت أن تجعل من التمثيل الدبلوماسي التزامًا واجبًا على الدول، وهو الموقف الذي ساندته بعض الدول، إلا أن الاتجاه الغالب استقر على جعل العلاقات الدبلوماسية مسألة قائمة على إرادة الدول ورضاها المتبادل .

وإلى جانب ذلك، لا يمكن إغفال الدور المكمل الذي أدته اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963، والتي وضعت إطارًا قانونيًا أكثر تفصيلًا للعلاقات القنصلية، نظرًا لاختلاف طبيعتها ووظائفها عن العلاقات الدبلوماسية. فقد جاءت هذه الاتفاقية لتغطي الجوانب العملية والتنظيمية والقانونية للعمل القنصلي بشكل شامل، مما دفع الباحثين إلى تناولها بوصفها امتدادًا وتكاملًا مع اتفاقية 1961. ومن هنا، فإن الجزء الثاني من هذا البحث سيتضمن فصلين مخصصين لدراسة الأحكام الوضعية للعلاقات القنصلية وفقًا لما ورد في اتفاقية 1963، بما يسمح برسم صورة متكاملة عن التنظيم القانوني للعلاقات الدولية في جانبيها: الدبلوماسي والقنصلي .

الفصل الأول

اتفاقية فيينا (18 أبريل 1961) المحطة الأولى لتطور التنظيم القانوني الدولي

شكّل التوقيع على اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية بتاريخ 18 أبريل 1961 محطة مفصلية في تطور التنظيم القانوني الدولي، إذ عُد إنجازًا نوعيًا يعكس نجاح الإرادة الجماعية للمجتمع الدولي في صياغة إطار موحّد لقواعد العلاقات والحصانات الدبلوماسية. وقد مثّل هذا التتويج ثمرةً مباشرة لأعمال المؤتمر الدولي الذي دعت إلى انعقاده منظمة الأمم المتحدة وتولّت التحضير له، إدراكًا منها للحاجة الملحّة إلى تقنين القواعد العرفية الراسخة التي حكمت العمل الدبلوماسي عبر قرون طويلة، ومن ثمّ إضفاء طابع رسمي وملزم عليها في شكل اتفاقية دولية.

انعقد المؤتمر في الفترة الممتدة من 2 مارس إلى 14 أبريل 1961م [74]. في مدينة فيينا، وهو نفس المكان الذي شهد قبل نحو قرن ونصف انعقاد مؤتمر فيينا الشهير للمنتصرين على نابليون الأول، حيث وُضعت آنذاك "لائحة فيينا بشأن ترتيب الممثلين الدبلوماسيين، والتي شكلت أول محاولة عملية لتنظيم البروتوكول الدبلوماسي على المستوى الأوروبي. وبإعادة إحياء هذا الإرث التاريخي في المكان نفسه، أرادت الأمم المتحدة أن تربط بين الماضي والحاضر، مؤكدة أن الجهود الدولية في مجال العلاقات الدبلوماسية قد انتقلت من الطابع الإقليمي الأوروبي المحدود إلى طابع عالمي أكثر شمولًا وتنظيمًا، يستجيب لواقع العلاقات الدولية الحديثة ومتطلباتها .

وإذا كان مؤتمر فيينا لعام 1815 قد اقتصر على مشاركة ثماني دول أوروبية شكّلت آنذاك القوى المهيمنة على النظام الدولي، فإن مؤتمر فيينا لعام 1961 عكس نقلة نوعية في طبيعة المجتمع الدولي وتركيبته. فقد شهد مشاركة وفود من إحدى وثمانين دولة، جمعت بين القوى الكبرى والدول الصغرى على حد سواء، وكان أكثر من ربع هذه الوفود يمثل دولًا حديثة الاستقلال عقب الحرب العالمية الثانية. وهذه المشاركة

[74] - انعقد المؤتمر في الفترة الممتدة من 2 مارس إلى 14 أبريل 1961 داخل قصر هابسبورغ (Palais des Habsbourg) في مدينة فيينا، وهو اختيار لم يكن عابرًا من الناحية الرمزية. فالمكان ذاته كان قد شهد قبل نحو قرن ونصف انعقاد مؤتمر فيينا الشهير للمنتصرين على نابليون الأول، حيث وُضعت آنذاك "لائحة فيينا بشأن ترتيب الممثلين الدبلوماسيين" (Règlement de Vienne sur la hiérarchie des agents diplomatiques)،

الواسعة لم تكن مجرد توسع عددي، بل كانت تعبيرًا عن تحوّل بنيوي في النظام الدولي، الذي لم يعد قائمًا على احتكار القوى التقليدية لصياغة قواعد العلاقات الدبلوماسية، وإنما بات يستند إلى إرادة جماعية تمثل مختلف مكونات المجتمع الدولي الناشئ.

ومن هذا المنطلق، فإن اتفاقية فيينا لعام 1961 لا تُعد مجرد وثيقة قانونية هدفت إلى تقنين الأعراف الدبلوماسية المستقرة، بل تُجسد أيضًا تحولًا جوهريًا في نطاق العلاقات الدبلوماسية، حيث انتقلت من الإطار الأوروبي الضيق إلى الفضاء الدولي الأوسع. وبذلك، انسجمت الاتفاقية مع المبادئ الأساسية لميثاق الأمم المتحدة، ولا سيما مبدأ المساواة في السيادة بين الدول، ومبدأ التعاون الدولي، بما يضمن مشاركة جميع الأطراف، بصرف النظر عن حجمها أو قوتها، في وضع القواعد التي تنظم التفاعل فيما بينها .

لقد جاء تقنين قواعد القانون الدبلوماسي في سياق تاريخي بالغ الدلالة، تميّز بتنامي حضور الدول التي نالت استقلالها حديثًا في أعقاب الحرب العالمية الثانية، وانخراطها المتزايد في التفاعلات الدولية. وقد وفّر هذا الظرف لتلك الدول المستقلة فرصة استثنائية للتعبير عن رؤيتها ومواقفها إزاء القواعد التي تشكّل الإطار التقليدي للعلاقات الدبلوماسية، والتي نشأت أصلًا في ظل هيمنة القوى الاستعمارية وصيغت عبر العرف الدولي دون مشاركة فعلية من جانبها.

وعلى الرغم من أن هذه الدول كانت قد التزمت، بحكم الأمر الواقع، بالقواعد العرفية للدبلوماسية الدولية طوال فترة تبعيتها الاستعمارية أو ما تلاها مباشرة، إلا أنّ مشاركتها في مؤتمر فيينا للعلاقات الدبلوماسية منحتها للمرة الأولى مجالًا للتأثير المباشر في صياغة النصوص، وإبداء ملاحظاتها واقتراحاتها، بما ينسجم مع مصالحها الوطنية وتطلعاتها نحو تحقيق قدر أكبر من المساواة في النظام الدولي. وهكذا، لم يعد تقنين القانون الدبلوماسي مجرد عملية تدوين لأعراف راسخة، بل تحوّل أيضًا إلى ساحة لتجسيد التوازن بين إرث الماضي ومتطلبات الواقع الجديد الذي أفرزته حركة التحرر الوطني واتساع قاعدة المجتمع الدولي .

يُعتبر تقنين القواعد المنظمة للعلاقات الدبلوماسية محطة مفصلية في إطار الجهود التي بذلتها الأمم المتحدة لتأسيس منظومة قانونية موحّدة ومستقرة تضبط تفاعلات الدول في المجال الدولي[75]، وتتجاوز أهمية هذه الاتفاقية بعدها القانوني الضيق لتشمل أبعادًا سياسية وإنسانية أوسع، إذ يرتبط موضوعها – وهو تنظيم العلاقات الدبلوماسية – ارتباطًا وثيقًا بترسيخ أسس التعاون والصداقة بين الشعوب، وتعزيز مبادئ التفاهم المتبادل والاحترام المتكافئ بين الدول، وهي المبادئ التي تمثل جوهر العمل الدبلوماسي.

وبذلك، يمكن القول إن اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لم تقتصر على تدوين أعراف كانت راسخة عبر الممارسة الدولية، وإنما جسدت في الوقت ذاته خطوة عملية لترجمة المبادئ الأساسية الواردة في ميثاق الأمم المتحدة إلى قواعد قانونية ملزمة قابلة للتطبيق، بما جعلها ركيزة أساسية لضمان استقرار النظام الدولي وتنظيم تفاعلاته على نحو أكثر وضوحًا وفاعلية.

ويعود التركيز على موضوعات التقنين وتكوين العلاقات الدبلوماسية، والحصانات والامتيازات والاحكام العامة، إلى كونها تمثل مفاتيح أساسية لفهم الرؤية التي تبنتها الاتفاقية تجاه القضايا الإشكالية التي طالما أثارت جدلًا في الفقه الدولي. ومن بين تلك القضايا مسألة طبيعة الحق في إقامة العلاقات الدبلوماسية: هل هو حق مطلق أم مقيد بشروط معينة؟ إضافة إلى الأساس القانوني الذي تقوم عليه الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، وما إذا كانت هذه الحصانات تنبع من مبدأ سيادة الدولة وتمثيلها الرسمي، أم من اعتبارات وظيفية تقتضيها طبيعة العمل الدبلوماسي.

كما يتيح هذا العرض فهم التباينات القائمة بين ما يقرره القانون الدولي العرفي وما قد تنص عليه التشريعات الداخلية للدول في هذا المجال، وهو ما يكشف عن عمق التداخل بين القاعدة الدولية والقاعدة الوطنية في تنظيم العلاقات الدبلوماسية. ومن هنا، يُعد هذا التمهيد مدخلًا منطقيًا لدراسة الفصل الأول من هذا القسم، حيث سيتم تناول هذه الإشكاليات بصورة منهجية تتيح فهم الأسس النظرية والعملية التي انطلقت منها الاتفاقية.

[75] - يُعد تقنين القواعد الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية انعكاسًا مباشرًا لالتزام المجتمع الدولي بأحكام المادة (13) من ميثاق الأمم المتحدة، التي أوكلت إلى الجمعية العامة مسؤولية تشجيع التطوير التدريجي للقانون الدولي والعمل على تدوينه. ومن هذا المنطلق، شكّلت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 محطة بارزة في مسيرة جهود الأمم المتحدة الرامية إلى إرساء إطار قانوني موحّد ومستقر للعلاقات بين الدول.

الفرع الأول: اتفاقية فينا بداية تقنين القانون الدبلوماسي

لقد تأسست القواعد المنظمة للعلاقات الدبلوماسية، ولسنوات طويلة، على العرف الدولي الذي شكّل المصدر الرئيس – بل شبه الوحيد – لتنظيم السلوك بين الدول في هذا المجال. فقد كان العرف هو الإطار الذي تستمد منه الدول قواعد تعاملها الدبلوماسي، سواء فيما يتعلق بآليات التمثيل أو أنماط التواصل أو صور الحصانات الممنوحة للمبعوثين.

غير أن هذا الوضع ظل قائمًا حتى مطلع القرن التاسع عشر، حين برزت الحاجة إلى تقنين هذه الأعراف ضمن نصوص مكتوبة، الأمر الذي تُوّج بعقد مؤتمر فيينا عام 1815. ويُعتبر هذا المؤتمر أول جهد جماعي منظم يهدف إلى إرساء قواعد مكتوبة للعلاقات الدبلوماسية، بعد أن كانت محكومة بأعراف متناثرة ومتفاوتة التطبيق. ومع ذلك، فإن ما تحقق فيه لم يتجاوز بعدًا إجرائيًا محدودًا، إذ اقتصر الإنجاز الأبرز للمؤتمر على صياغة "لائحة فيينا" الخاصة بترتيب الأسبقية بين الممثلين الدبلوماسيين. ورغم أهميتها من الناحية البروتوكولية، فإنها لم تلامس جوهر العلاقات الدبلوماسية أو تعالج المسائل الجوهرية المرتبطة بها، وهو ما جعل الحاجة إلى تقنين أشمل وأكثر عمقًا قائمة وملحّة في الفترات اللاحقة [76].

غير أن هذا الزخم التشريعي في مجال العلاقات الدبلوماسية لم يُكتب له الاستمرار، إذ توقف مسار التدوين عند حدود ما أُنجز في مؤتمر فيينا لعام 1815، بينما ظل العرف الدولي المصدر الرئيس والمرجع العملي لتنظيم شؤون التمثيل الدبلوماسي بين الدول. ومن الملاحظ أن تلك المبادرات الأولى لم تعبّر عن جهد جماعي عالمي بالمعنى الدقيق، بل جاءت نتاجًا لمبادرة أوروبية صِرفة، عكست طبيعة النظام الدولي في القرن التاسع عشر الذي كان خاضعًا لهيمنة القوى الأوروبية الكبرى.

فقد اقتصر اعتماد لائحة فيينا على ثماني دول فقط، [77]. وقد شكّلت هذه الدول ما يمكن اعتباره "النواة التقليدية" للمجتمع الدولي آنذاك، حيث كانت تحتكر النفوذ السياسي والعسكري والاقتصادي، وتفرض رؤيتها الخاصة على قواعد التعامل الدولي. وبذلك، ظلت اللائحة إطارًا محدودًا من حيث نطاقها الجغرافي

[76] - وقد جرى لاحقًا استكمال هذه الخطوة بتبني بروتوكول إكس-لا-شابل في 21 نوفمبر 1818م .
[77] - هذه الدول هي: النمسا، إسبانيا، فرنسا، بريطانيا، البرتغال، بروسيا (ألمانيا لاحقًا)، روسيا، والسويد

والموضوعي، إذ لم تتجاوز معالجة مسألة ترتيب الأسبقية بين الممثلين الدبلوماسيين، دون أن ترقى إلى مستوى تقنين شامل يوحد الممارسات الدبلوماسية عالميًا.

وبموازاة هذه المحاولات المحدودة للتدوين، ظهرت نصوص جزئية في صورة معاهدات ثنائية بين بعض الدول، إلا أن مضمونها ظل في الغالب مجرد إحالة إلى الأعراف المستقرة دون أن يضيف إليها كثيرًا. كما اتجهت بعض الدول إلى تقنين الأعراف الدبلوماسية في تشريعاتها الوطنية، إلا أن أثر هذه التشريعات ظل محصورًا داخل نطاقها الداخلي ولم يغير من حقيقة أن العرف الدولي بقي المصدر الرئيسي والمرجعية الحاسمة للقانون الدبلوماسي.

ومن هنا يمكن القول إن مسألة الاعتماد على العرف الدولي ظلت مطروحة للنقاش المستمر وموضع اهتمام فقهاء القانون الدولي، الأمر الذي مهد الطريق لاحقًا إلى التفكير في تقنين أشمل وأكثر تنظيمًا، وهو ما تحقق أخيرًا مع انعقاد مؤتمر فيينا لعام 1961 وإقرار الاتفاقية الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية.

هذا القصور الموضوعي والجغرافي هو الذي كشف الحاجة إلى جهد دولي أكثر شمولًا وتوازنًا، يأخذ بعين الاعتبار التغيرات العميقة التي طرأت على بنية المجتمع الدولي، ولا سيما مع ظهور عشرات الدول المستقلة حديثًا في أعقاب الحرب العالمية الثانية. ومن هنا جاءت مبادرة الأمم المتحدة لعقد مؤتمر فيينا لعام 1961، الذي مثّل نقلة نوعية حقيقية، إذ وسّع نطاق المشاركة ليشمل مختلف دول العالم، ونجح في صياغة اتفاقية متكاملة للعلاقات الدبلوماسية، جمعت بين ما استقر عليه العرف عبر قرون طويلة وما استجد من تطورات فرضها الواقع الدولي الحديث .

<u>لقد برزت الحاجة الملحّة إلى تقنين قواعد مكتوبة</u> للعلاقات الدبلوماسية بفعل جملة من العوامل الموضوعية التي فرضت نفسها على المجتمع الدولي. فمن ناحية أولى، فإن هذه القواعد كانت ذات طبيعة عرفية، تضرب جذورها في أعماق التاريخ، حيث نشأت جنبًا إلى جنب مع تطور القانون الدولي نفسه، الأمر الذي جعلها متأثرة بظروف تاريخية محددة لم تعد قائمة في العصر الحديث. ومن ناحية ثانية، أخذت الدول تشعر تدريجيًا بأن الأعراف القديمة لم تعد قادرة على مواكبة التحولات الجوهرية التي عرفها النظام الدولي الحديث، سواء

من حيث اتساع نطاق المجتمع الدولي بانضمام دول جديدة، أو من حيث تعقّد أنماط التفاعل بين الفاعلين الدوليين.

كما أن التطبيق العملي لتلك الأعراف كشف عن ثغرات ونواقص في العديد من الجوانب، سواء في ما يتعلق بتنظيم الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، أو في تحديد آليات إنشاء العلاقات الدبلوماسية وإنهائها. وهو ما جعل الحاجة إلى مراجعة هذه القواعد وتطويرها مسألة ملحة، من أجل توفير إطار قانوني أكثر وضوحًا وشمولًا، يلبي متطلبات العصر ويضمن قدرًا أعلى من الاستقرار في العلاقات الدولية، واجمالا فان الحاجة الى التقنين كانت ضرورة ملحة لمايلي .

أولا: تشير مقدمة اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 إلى إدراك المجتمع الدولي، منذ أقدم العصور، لأهمية تنظيم عمل الممثلين الدبلوماسيين ووضع قواعد لضمان حسن سير العلاقات بين الدول [78].

ورغم أن العلاقات الدبلوماسية في بداياتها كانت مؤقتة وغير دائمة، فإنها شكلت الأساس الذي تطورت عليه أنظمة دبلوماسية أكثر تنظيمًا واستقرارًا مع مرور الزمن. وقد برزت الحاجة إلى تقنين هذه العلاقات ومواءمة الأعراف الدولية مع التحولات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي شهدها المجتمع الدولي، وهو ما شكّل الدافع وراء جهود تدوين القواعد الدبلوماسية في صورة مكتوبة، culminated in اتفاقية فيينا لعام 1961، التي وفّرت إطارًا قانونيًا موحدًا يسهم في ضبط العلاقات الدولية وتسهيل عمل الممثلين الدبلوماسيين على نحو متسق وعادل لجميع الدول [79]. .

وبناءً على ذلك، أصبح من الضرو ري تقنين هذه القواعد عبر صياغة مكتوبة، تضمن استمرارية احترامها وتسهّل تطبيقها على نحو متسق، مع معالجة النواقص والثغرات التي لاحقتها عبر القرون، بما يتوافق مع التغيرات الجوهرية التي شهدها المجتمع الدولي الحديث .

[78] - فقد عبّر بعض الفقهاء عن هذا المفهوم بالقول: "الدبلوماسية قديمة قِدم الشعوب ذاتها"، في إشارة إلى أن الحاجة إلى إقامة علاقات رسمية ومنظمة بين الدول ليست وليدة العصر الحديث، بل هي نتاج تجربة تاريخية تراكمية بدأت منذ العصور القديمة واستمرت خلال العصور الوسطى.

[79] - وقد أشار المفكر القانوني هوجو جروسيوس إلى مبدأين أساسيين يتعلقان بالممثلين الدبلوماسيين: الأول هو وجوب استقبالهم عند وصولهم إلى الدولة المضيفة، والثاني حماية شخصهم من أي اعتداء أو مضايقة، وهو ما يؤكد القاعدة الأساسية للاحترام المتبادل بين الدول. كما أشار الأستاذ جراهام ستيوارت في محاضراته عام 1934 في أكاديمية القانون الدولي في لاهاي إلى أن بعض قواعد العلاقات الدبلوماسية تستند إلى عادات قديمة جدًا، وقد حظيت هذه القواعد بالاحترام والتطبيق الدؤوب على مدى العصور، ما يعكس استمرار قيمتها العملية والأخلاقية حتى العصر الحديث.

ثانيًا: مع مرور الزمن وتنامي التفاعل بين الدول، برزت الحاجة إلى إعادة النظر في القواعد التقليدية التي نظمت العلاقات الدبلوماسية، إذ تبين أن الأعراف القديمة لم تعد كافية لمواكبة التحولات الجوهرية في طبيعة الوظيفة الدبلوماسية، ولا التغيرات الجذرية التي شهدتها البنية الداخلية للعلاقات الدولية. فقد أظهرت دراسة التاريخ الدبلوماسي أن هذه الأعراف كانت محدودة النطاق، وتفتقر إلى المرونة اللازمة للتعامل مع تعقيدات السياسة الدولية الحديثة.

وفي هذا السياق، ظهرت الحاجة الملحة إلى إنشاء بعثات دبلوماسية دائمة، خصوصًا في ظل الصراعات المستمرة بين الجمهوريات الإيطالية خلال العصور الوسطى، ومع ازدهار عصر النهضة، وتفاقم النزاعات بين الممالك الأوروبية الكبرى، حيث كان من الضروري تعيين ممثلين دائمين لضمان حماية المصالح الوطنية ومتابعة التحالفات السياسية.

ومع توقيع معاهدة وستفاليا عام 1648 وإرساء نظام التوازن الأوروبي، أصبح من الضروري وجود مراقبة مستمرة بين الدول لضمان الاستقرار السياسي، فتكفّل المبعوثون الدائمون بإعداد التقارير الدورية لرؤساء حكوماتهم حول الأوضاع المحلية والإقليمية، وهو ما أسهم في تطوير طبيعة الوظيفة الدبلوماسية نفسها، وتحويلها من نشاط مؤقت إلى وظيفة مستمرة تعتمد على الرصد الدقيق وإدارة العلاقات الدولية بانتظام واستراتيجية [80] .

مع انتهاء تلك المرحلة، طرأ تحول جذري على البنية السياسية للدول، إذ بدأت سيادة الشعوب تتبوأ الموقع المركزي في تحديد توجهات الدولة. وفي هذا الإطار، أصبح الممثل الدبلوماسي يُعبر عن المصالح المستمرة للأمة بأكملها، بدلًا من تمثيله طموحات شخصية للحاكم. وبذلك تغيرت طبيعة العلاقات الدبلوماسية وأهدافها، لتصبح أكثر وضوحًا وتحديدًا، مع التركيز على مصالح الدولة وشعبها بدلًا من الاعتبارات الفردية للأشخاص في السلطة. فتغيرت طبيعة العلاقات الدبلوماسية وأهدافها لتصبح واضحة ومحددة، ابتدا بالمحافظة على

[80] - في هذه المرحلة، كانت العلاقات الدبلوماسية في العصور الملكية أساسًا انعكاسًا للتنافس بين الأمراء، حيث كان المبعوث الدبلوماسي يُنظر إليه في المقام الأول كأداة لتنفيذ سياسات حاكمه وخدمة مصالحه الشخصية. وكان الاعتقاد السائد أن الدبلوماسي ليس سوى "رجل يُرسل إلى الخارج ليكذب لمصلحة حكومته"، وهو تصور يعكس الطبيعة الشخصية والمحدودة للدولة آنذاك، باعتبارها تجسيدًا لشخص الملك.

السلم الدولي، وتعزيز الروابط الودية بين الشعوب، وتهيئة الأجواء المناسبة للتفاوض وإبرام الاتفاقيات، وتقديم المعلومات الضرورية لدعم اتخاذ القرارات المتعلقة بالشؤون الدولية .

شهد المجتمع الدولي تحولات نوعية وكمية عميقة. داخليًا، اتجهت العديد من الدول نحو اعتماد أنظمة ديمقراطية، مع ترسيخ مبدأ المساواة بين الدول بغض النظر عن حجمها أو قوتها. ومع تزايد عدد الدول الصغيرة والدول المستقلة حديثًا بعد الحرب العالمية الثانية، برزت ظاهرة يمكن تسميتها بالديمقراطية الدولية، حيث أصبح لكل دولة الحق في المساهمة في صياغة سياسات العلاقات الدولية. غير أن هذه الدول واجهت قيودًا عملية نتيجة محدودية قدراتها الفنية والدبلوماسية مقارنة بالقوى الكبرى، ما أبرز الحاجة إلى وضع قواعد دولية جديدة تتلاءم مع واقعها وتعزز قدرتها على ممارسة دور فعّال في النظام الدولي .

وعلى الرغم من استمرار الجهود لتطوير القواعد التقليدية لتتماشى مع متطلبات العلاقات الدولية الحديثة، كشفت دراسة الممارسات العملية، سواء على الصعيد الداخلي أو الدولي، عن تفاوت واسع في عدة مجالات، منها:وظائف البعثات الدبلوماسية، مثل السماح أحيانًا لأعضاء البعثات بممارسة مهام قنصلية إضافية.نطاق الحصانة الدبلوماسية، خاصة فيما يتعلق بالأعمال ذات الطابع الشخصي أو الخاص.حجم البعثات الدبلوماسية، الذي كان يختلف بشكل كبير بين الدول الكبرى والصغرى.

وبالتالي، ساد غموض كبير بشأن العديد من الجوانب القانونية للعلاقات الدبلوماسية، وأضحى الاعتماد على العرف الدولي وحده غير كافٍ لتلبية احتياجات الدول الصغيرة أو لمواكبة التغيرات في وظيفة البعثات. ومن هنا، أصبح تقنين قواعد العلاقات الدبلوماسية مطلبًا قديمًا وضروريًا، لضمان توافقها مع الواقع الجديد للمجتمع الدولي ومع التطور المستمر لمهام الدبلوماسية .

- المحاولات السابقة لتقنين قواعد القانون الدبلوماسي

لم يأتِ تقنين قواعد القانون الدبلوماسي دفعة واحدة، بل كان نتيجة مسار طويل من الجهود الدولية التي سعت إلى الانتقال من الأعراف التقليدية إلى قواعد مكتوبة أكثر وضوحًا وإلزامًا. ويمكن تمييز مرحلتين أساسيتين في هذا السياق: **صح**

أولًا: جهود عصبة الأمم (1924)

في 22 سبتمبر 1924، أدرجت عصبة الأمم موضوع تقنين العلاقات الدبلوماسية ضمن جدول أعمالها. كان هذا الإجراء من أوائل المحاولات الدولية الجادة لإضفاء طابع رسمي على الأعراف الدبلوماسية التي سادت

لقرون طويلة. وأيضا أنشأت لجنة من الخبراء لإعداد قائمة بموضوعات القانون الدولي القابلة للتقنين. وقد أتمت اللجنة هذه القائمة في أبريل 1937، وشملت من بين موضوعاتها الامتيازات والحصانات الدبلوماسية. ومع ذلك، قررت جمعية العصبة في سبتمبر 1937 استبعاد هذا الموضوع من جدول أعمال مؤتمرها، ليُترك للمعالجة لاحقًا في مؤتمر لاهاي لعام 1930 المتعلق بتقنين بعض مسائل القانون الدولي. لان هذه الجهود واجهت عراقيل متعددة، من أبرزها: الطابع المحافظ للدول الكبرى التي فضّلت استمرار العمل بالعرف بدلًا من إلزام نفسها بقواعد مكتوبة قد تحد من مرونتها الدبلوماسية. الظروف السياسية غير المستقرة التي عاشها العالم خلال فترة ما بين الحربين، والتي جعلت الأولويات تميل إلى معالجة قضايا الأمن والسلم أكثر من الإصلاحات القانونية. وعليه، بقيت هذه المحاولة محدودة الأثر، ومهّدت الطريق فقط لجهود لاحقة أكثر تنظيمًا .

ثانيًا: جهود الأمم المتحدة

مع إنشاء الأمم المتحدة عام 1945، اكتسب موضوع تقنين القانون الدولي – ومن ضمنه القانون الدبلوماسي – دفعة قوية، استنادًا إلى المادة (13) من ميثاق الأمم المتحدة التي تُلزم الجمعية العامة بتشجيع التطوير التدريجي للقانون الدولي وتقنينه. بموجب الفقرة الأولى من المادة 13 من ميثاق الأمم المتحدة، أنشأت الجمعية العامة لجنة القانون الدولي (International Law Commission - ILC) عام 1947. ومنذ دورتها الأولى عام 1950، أعدت اللجنة قائمة بالموضوعات المرشحة للتقنين، وكان من بينها العلاقات والحصانات الدبلوماسية، إلا أن هذا الموضوع لم يُعتبر من الأولويات في البداية. وقد سارت الأعمال التحضيرية لمؤتمر فيينا وفقا للتوجيها في هذا الإطار، حيث أحيل موضوع تقنين العلاقات الدبلوماسية إلى لجنة القانون الدولي التي قامت بدراسة معمقة للأعراف السائدة والممارسات العملية للدول.

أعدّت اللجنة تقارير مفصلة تضمنت مسودات أولية لنصوص قانونية تعكس القواعد العرفية المستقرة، مع إدخال بعض التعديلات لتواكب حاجات المجتمع الدولي الحديث. نوقشت هذه المسودات على نطاق واسع بين الدول الأعضاء، ما ساهم في بلورة تصور جماعي مشترك. هذه الجهود بالدعوة إلى المؤتمر الدولي في فيينا (2 مارس – 14 أبريل 1961)، الذي كان ثمرة مباشرة لهذه التحضيرات وأسفر عن اعتماد اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية في 18 أبريل 1961 .

يمكن القول إن عصبة الأمم وضعت اللبنة الأولى بفكرة تقنين القانون الدبلوماسي، لكن الظروف حالت دون إنجازها. أما الأمم المتحدة، فقد نجحت عبر آلياتها الرسمية ولجانها الفنية في تحويل تلك الفكرة إلى واقع

ملموس، من خلال التحضير لمؤتمر فيينا الذي أرسى قواعد مكتوبة وموحدة للعلاقات الدبلوماسية على المستوى العالمي.

بموجب الفقرة الأولى من المادة 13 من ميثاق الأمم المتحدة، أنشأت الجمعية العامة لجنة القانون الدولي (International Law Commission - ILC) عام 1947. ومنذ دورتها الأولى عام 1950، أعدت اللجنة قائمة بالموضوعات المرشحة للتقنين، وكان من بينها العلاقات والحصانات الدبلوماسية، إلا أن هذا الموضوع لم يُعتبر من الأولويات في البداية .

في ضوء التطورات المتلاحقة في مسار تقنين قواعد القانون الدبلوماسي، خطت لجنة القانون الدولي خطوة مهمة عام 1954 حين عيّنت الأستاذ ساندستروم (Sandström) مقرّرًا خاصًا لدراسة موضوع العلاقات والحصانات الدبلوماسية. وقدّم هذا الأخير تقريره الأول في 21 أبريل 1955، غير أنّ اللجنة لم تتمكن من الشروع الفوري في مناقشته، نظرًا لانشغالها في تلك المرحلة بإعداد دراسة شاملة لقانون البحار تمهيدًا لمؤتمر جنيف لعام 1958، الذي كان يُعدّ من أبرز أولويات المجتمع الدولي آنذاك.

ومع انتهاء ذلك الانشغال، عادت اللجنة عام 1957 خلال دورتها التاسعة إلى تناول التقرير، وهو ما أفضى إلى صياغة المشروع الأول للاتفاقية. وأُحيل هذا المشروع إلى حكومات الدول الأعضاء بغرض إبداء الملاحظات والاقتراحات، في خطوة عكست حرص اللجنة على إشراك الدول في بلورة النصوص لضمان أكبر قدر من القبول الدولي لها.

وفي ضوء الملاحظات الواردة من الحكومات، قامت اللجنة عام 1958 بإعداد مشروع نهائي ، عُرف باسم مشروع 1958. وقد تميّز هذا المشروع بقدر أكبر من النضج والصياغة القانونية المحكمة، مما أهّله لأن يُحال إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة لمتابعة المناقشات وتقييم إمكانية اعتماده كاتفاقية دولية.

وفي ديسمبر 1959، أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة، خلال دورتها الرابعة عشرة، قرارًا يقضي بدعوة الدول إلى المشاركة في مؤتمر دولي يعقد في النصف الثاني من العام 1961 لبحث إبرام اتفاقية شاملة بشأن العلاقات والحصانات الدبلوماسية، مع التأكيد على أن مشروع 1958 سيكون هو الأساس المرجعي للمفاوضات.

وقد أضفى اختيار مدينة فيينا لعقد المؤتمر بُعدًا رمزيًا خاصًا، إذ جاء بناءً على اقتراح ممثل النمسا الذي ذكّر بتاريخ مؤتمر فيينا عام 1815 وما يمثّله من إرث في تنظيم العلاقات الدبلوماسية. وبذلك، أرادت الأمم المتحدة أن تربط بين الماضي والحاضر: بين البدايات الأولى لتقنين الأعراف الدبلوماسية في القرن التاسع عشر، وبين الجهد الجماعي العالمي في منتصف القرن العشرين الذي يهدف إلى صياغة قواعد حديثة وموحدة تتلاءم مع واقع المجتمع الدولي الجديد بعد الحرب العالمية الثانية .

وكان من بين الدوافع الجوهرية لاتخاذ قرار تقنين قواعد القانون الدبلوماسي والقنصلي، تمكين الدول المستقلة حديثًا – التي خرجت لتوّها من حقبة الاستعمار – من المشاركة المباشرة في صياغة القواعد القانونية التي ستلزمها مستقبلًا، بعد أن ظلت لفترة طويلة خاضعة لقواعد عرفية لم يكن لها أي دور فعلي في تكوينها. وقد شكّل هذا البعد بعدًا تصحيحيًا وتأسيسيًا في آن واحد، إذ أتاح لتلك الدول فرصة التعبير عن مصالحها ورؤاها داخل النظام القانوني الدولي الناشئ.

إلى جانب ذلك، جاءت الدعوة إلى عقد المؤتمر استجابةً لمناخ دولي متوتر تميز بوجود تهديدات جدية للسلم والأمن الدوليين. فقد تصاعدت الصراعات الإقليمية، وعلى رأسها النزاع العربي–الإسرائيلي الذي خلّف تداعيات معقدة على العلاقات بين الدول، كما تزايدت حالات قطع العلاقات الدبلوماسية وما صاحبها من انتهاكات متكررة للقواعد العرفية المنظمة للعمل الدبلوماسي، مثل الاعتداء على البعثات أو التضييق على حرية الممثلين الدبلوماسيين.

هذه الأوضاع عززت القناعة الجماعية بضرورة الانتقال من الإطار العرفي غير المكتوب إلى إطار قانوني مدوّن وموحّد، يوفّر ضمانات واضحة تحمي حقوق الدول وممثليها الدبلوماسيين، ويحدّ من التفسيرات المتباينة أو التعسفية التي قد تلجأ إليها بعض الدول. وبذلك، لم يكن تقنين القواعد الدبلوماسية مجرد خطوة تقنية في القانون الدولي، بل كان استجابة عملية لحاجات سياسية وأمنية وإنسانية ملحّة فرضها واقع ما بعد الحرب العالمية الثانية وتنامي التعددية الدولية .

انعقد مؤتمر فيينا عام 1961 تحت رئاسة ألفريد فيردروس (Alfred Verdross)، أستاذ القانون الدولي بجامعة فيينا، تكريمًا للنمسا واعترافًا بمكانته العلمية المرموقة. وقد تميز المؤتمر بعدة جوانب بارزة، أسهمت جميعها في إضفاء طابع شامل ودولي على النتائج التي تمخض عنها:

- شمولية التمثيل الدولي: فقد شاركت فيه غالبية دول العالم، بما في ذلك الدول التي نالت استقلالها حديثًا، ما أتاح لهذه الدول فرصة المشاركة المباشرة في صياغة القواعد التي تحكم علاقاتها الدبلوماسية.

- اعتماد مشروع 1958 كأساس للمناقشات: مع إدخال تعديلات جوهرية استجابة لملاحظات الدول، بما يضمن شمولية النص وملاءمته للتغيرات في النظام الدولي.

- اتفاق الوفود على صياغة موحدة للقواعد الأساسية: تم التوصل إلى صياغة متوافقة لأهم القواعد المتعلقة بالعلاقات والحصانات الدبلوماسية، ما أدى إلى إبرام اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961.

ومثّل هذا الإنجاز تتويجًا لجهود طويلة الأمد لتقنين القانون الدبلوماسي، حيث وضعت الاتفاقية إطارًا قانونيًا دقيقًا يحدد:

وظائف البعثات الدبلوماسية، بما يوضح مهامها ومجالات عملها المختلفة.

نطاق الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، بما يحمي الممثلين الدبلوماسيين ويتيح لهم أداء مهامهم بحرية.

التزامات الدول المضيفة والدول الموفدة، بما يضمن احترام القواعد الدولية وحماية مصالح الأطراف جميعًا.

مبادئ أساسية تعزز السلم الدولي وتنظم العلاقات بين الدول على أسس عادلة ومتوازنة، بما يرسخ مبدأ المساواة بين الدول واحترام سيادتها.

وبذلك، شكّلت اتفاقية فيينا لعام 1961 نقطة تحول تاريخية في تطور القانون الدبلوماسي، إذ حولت مجموعة من الأعراف العرفية القديمة إلى نصوص مكتوبة وموحدة تعكس التوازن بين مصالح الدول الكبرى والدول الصغيرة على حد سواء، مع مراعاة التطورات الحديثة في السياسة الدولية ومهام البعثات الدبلوماسية .

- اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية تمثل نقطة التحول الفارقة

حين نتأمل مسار تطور العلاقات الدولية في القرن العشرين، نجد أن اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 تمثل نقطة تحول فارقة في تاريخ القانون الدولي. فهي لم تأتِ بمعزل عن السياق التاريخي، بل كانت ثمرة لتراكم طويل من الأعراف والممارسات التي تعاقبت منذ العصور الوسطى مرورًا بمؤتمر فيينا عام 1815 وما تلاه من محاولات محدودة لتدوين القواعد الدبلوماسية. غير أنّ ما يميز هذه الاتفاقية أنّها جاءت في زمن شهد تحولات بنيوية عميقة في المجتمع الدولي: انبثاق موجة واسعة من حركات التحرر الوطني،

وانضمام دول حديثة الاستقلال إلى الأسرة الدولية، إلى جانب تزايد التوترات الدولية في ظل الحرب الباردة وما صاحبها من انقطاعات دبلوماسية وأزمات متكررة.

لقد حملت الاتفاقية رسالة مزدوجة، فمن ناحية، هدفت إلى إرساء إطار قانوني موحّد وواضح يضمن استقرار العلاقات بين الدول، ويُزيل الغموض الذي اكتنف كثيرًا من القواعد العرفية التقليدية. ومن ناحية أخرى، كانت بمثابة تأكيد على الطابع الجماعي والديمقراطي للقانون الدولي، إذ شاركت فيها أغلب دول العالم، بما فيها تلك التي لم تُسهم تاريخيًا في صياغة العرف الدبلوماسي، لكنها أصبحت معنية بتطبيقه واحترامه. وهكذا غدت الاتفاقية انعكاسًا لإرادة المجتمع الدولي بأسره، لا مجرد امتداد لمبادرات أوروبية كما كان الحال في القرن التاسع عشر. و لم تُعالج الاتفاقية موضوعًا إقليميًا أو ثنائيًا ضيقًا، بل وضعت إطارًا عالميًا جامعًا للعلاقات الدبلوماسية، ما جعلها من أكثر الاتفاقيات قبولًا ونفاذًا في التاريخ. وهي ايضا لم تُلغِ الأعراف القديمة، بل أعادت صياغتها بلغة قانونية حديثة، مع سد الثغرات وتوضيح الغموض، مما أضفى على القواعد الدبلوماسية قوة مزدوجة، عرفية وتعاقدية، وتناولت الاتفاقية– بخلاف المحاولات السابقة – جميع الجوانب الأساسية للعلاقات الدبلوماسية، بدءًا من إنشاء البعثات وتحديد وظائفها، مرورًا بالحصانات والامتيازات، وصولًا إلى التزامات الدول المضيفة، و لم تقتصر على تنظيم شؤون فنية، بل هدفت في جوهرها إلى صون السلم الدولي وتعزيز التواصل بين الشعوب، باعتبار الدبلوماسية أداة لحل النزاعات وتفادي الصدامات المسلحة .

إن هذه الخصائص مجتمعة تفسر لماذا تُعد اتفاقية فيينا إحدى الاتفاقيات المؤسسة للقانون الدولي المعاصر، ولماذا ما تزال – بعد أكثر من ستة عقود على إقرارها – المرجع الأسمى الذي تستند إليه الدول في تنظيم علاقاتها الدبلوماسية وتسوية خلافاتها المتعلقة بالتمثيل الخارجي. فهي ليست مجرد نصوص قانونية جامدة، بل إطار حيّ يعكس تطور الفكر القانوني الدولي، ويُجسّد الإرادة المشتركة للدول في بناء علاقات تقوم على الاحترام المتبادل، والحوار، والتعاون.

ومن هنا، فإن دراسة الصفات العامة لهذه الاتفاقية تمثل مدخلًا ضروريًا لفهم مكانتها ضمن البنية الأوسع للقانون الدولي العام، ولإدراك دورها في بلورة نموذج حديث للعلاقات الدبلوماسية يتجاوز إرث الماضي ويستجيب لمتطلبات الحاضر والمستقبل. صح

أولاً: أعمال مؤتمر فيينا لعام 1961

انعقد مؤتمر فيينا للعلاقات الدبلوماسية لال الفترة الممتدة من 2 مارس إلى 14 أبريل 1961، بمشاركة ما يزيد على ثمانين دولة، وهو ما عكس في حينه حضور غالبية المجتمع الدولي ومساهمته في صياغة قواعد هذا الفرع الحيوي من القانون الدولي. وقد تولّى رئاسة المؤتمر أستاذ القانون الدولي النمساوي ألفريد فيردروس (Alfred Verdross)، في خطوة ذات دلالتين بارزتين: فمن ناحية، جاء انعقاد المؤتمر في فيينا ليعيد إلى الأذهان مؤتمر 1815 الذي وضع اللبنات الأولى لتنظيم العلاقات الدبلوماسية؛ ومن ناحية أخرى، شكّل اختيار شخصية علمية مرموقة مثل فيردروس إقرارًا بمكانته الفكرية ودوره البارز في تطوير الدراسات القانونية الدولية.

وقد تميزت أعمال المؤتمر بانها ركزت على المسائل الجوهرية التالية :

- الاعتماد على مشروع لجنة القانون الدولي لعام 1958: حيث كان هذا المشروع بمثابة الأساس الذي انطلقت منه المناقشات، ما أتاح للمؤتمر أرضية صلبة وموضوعية، وقلّل من احتمالات تشتت المداولات حول قضايا جديدة غير ممهدة، الأمر الذي عزز فرص التوصل إلى صياغة موحدة ومتفق عليها.

المشاركة الواسعة والمتنوعة:

- تجلّى في المؤتمر حضور دول كبرى وصغرى على حد سواء، إلى جانب عدد كبير من الدول المستقلة حديثًا، ولاسيما من قارتي آسيا وإفريقيا. وقد منح ذلك الاتفاقية طابعًا عالميًا واضحًا، وجعلها انعكاسًا صادقًا لإرادة المجتمع الدولي بمختلف مكوناته، لا مجرد امتداد للإرث الأوروبي التقليدي.

- تحقيق التوازن بين الاعتبارات التقليدية والاحتياجات المستجدة: فقد حافظ المؤتمر على القواعد العرفية الراسخة، مثل مبدأ الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، لكنه أدخل في الوقت ذاته تعديلات وصياغات جديدة استجابت لمتطلبات الدول الصغيرة والنامية. وبذلك امتازت نصوص الاتفاقية بالمرونة، إذ جمعت بين احترام التقاليد الدبلوماسية القديمة وملاءمتها للواقع الدولي الحديث .

مؤتمر فيينا وإقرار اتفاقية العلاقات الدبلوماسية لعام 1961

شكّل مؤتمر فيينا المنعقد بين 2 مارس و14 أبريل 1961 محطة فاصلة في تاريخ القانون الدولي الدبلوماسي، إذ اجتمع فيه أكثر من ثمانين دولة تمثل معظم أطياف المجتمع الدولي آنذاك. وقد جاء هذا اللقاء ليجسد إدراكاً جماعياً بضرورة تقنين القواعد العرفية التي حكمت العلاقات الدبلوماسية لقرون طويلة، وصياغتها في إطار قانوني واضح وملزم، يوازن بين مصالح الدول المضيفة والبعثات الأجنبية، ويعكس في الوقت نفسه

التحولات العميقة التي شهدها المجتمع الدولي بعد الحرب العالمية الثانية وصعود موجة الاستقلال الوطني في آسيا وإفريقيا.

وقد تميزت أعمال المؤتمر بعدد من السمات الجوهرية. فقد أُقر أولاً مبدأ التقييد المتبادل، ومؤداه أن الامتيازات والحصانات الممنوحة للدبلوماسيين ليست امتيازات شخصية تهدف لتحقيق منافع فردية، وإنما أدوات وظيفية لتيسير أداء مهامهم على الوجه الأمثل، وهو ما يحول دون إساءة استعمالها خارج الأطر الوظيفية المحددة. كما اتسمت المناقشات بطابع عملي بارز، إذ انصبت على إشكاليات واقعية عانت منها الدول في علاقاتها اليومية، مثل مدى الحصانة في الجرائم الجسيمة، ومصير ممتلكات البعثات في حال قطع العلاقات، وأحكام المرور عبر دولة ثالثة. وإلى جانب ذلك، تميز المؤتمر بقدر كبير من التوافق الدولي؛ فرغم تباين الانتماءات السياسية للدول المشاركة بين معسكر شرقي وغربي ودول عدم الانحياز، فقد تحقق إجماع شبه كامل على النص النهائي للاتفاقية، وهو ما منحها قوة سياسية وقانونية مضاعفة.

ومن اهم الصفات العامة لاتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية 1961م ، الطابع التدويني للأعراف الدبلوماسية لم تنشئ الاتفاقية نظاماً جديداً بالكامل، وإنما جاءت لتدوّن القواعد العرفية المستقرة منذ قرون، وتمنحها صياغة دقيقة وملزمة، بعد أن كانت عرضة لاختلاف التفسيرات وتعدد التطبيقات .

الجمع بين التقنين والتطوير

إلى جانب تدوين الأعراف التقليدية، أدخلت الاتفاقية قواعد جديدة لم يكن العرف الدولي قد حسمها، مثل تنظيم إعلان الشخص الدبلوماسي "غير مرغوب فيه" (persona non grata)، وتحديد حقوق الدولة الثالثة في حال عبور الدبلوماسيين لأراضيها، وتوضيح مصير مقار البعثات وممتلكاتها عند قطع العلاقات .

الطابع العالمي والشامل

لقد كانت الاتفاقية نتاج مشاركة أغلب دول العالم، بما في ذلك الدول المستقلة حديثاً، وهو ما منحها طابعاً عالمياً حقيقياً، بخلاف الأعراف الدبلوماسية السابقة التي صاغتها أساساً القوى الكبرى .

الطبيعة الإلزامية للنصوص

منذ دخولها حيّز النفاذ عام 1964، أصبحت أحكام الاتفاقية ملزمة لجميع الدول الأطراف. كما أن عدداً كبيراً من نصوصها اكتسب قوة العرف الدولي العام (opinio juris مع الممارسة العملية)، مما جعلها ملزمة حتى للدول غير المصدقة عليها.

التوازن بين السيادة الوطنية والحصانات الدبلوماسية

أولت الاتفاقية أهمية خاصة للموازنة الدقيقة بين سيادة الدولة المضيفة وضرورة تمكين البعثات من أداء وظائفها. فقد كفلت للدولة المضيفة حق إعلان أي دبلوماسي شخصاً غير مرغوب فيه أو تنظيم دخول البعثات، لكنها في الوقت نفسه أكدت حصانة مقار البعثات وحرمة ممتلكاتها، ومنحت الدبلوماسيين حصانة من الولاية القضائية، بما يمنع التعسف أو الانتقاص من السيادة الوطنية .

الأهداف السياسية والقانونية

لم تقتصر الاتفاقية على صياغة قواعد تقنية للعلاقات الدبلوماسية، بل ارتبطت بمقاصد سياسية كبرى، أبرزها: صون السلم والأمن الدوليين، تعزيز التعاون الودي بين الدول، وتوفير إطار قانوني ثابت يقلل من احتمالات نشوء الأزمات الدبلوماسية التي كانت تندلع نتيجة غياب نصوص واضحة وملزمة.

الدوافع والسياق الدولي

لقد جاء انعقاد مؤتمر فيينا في ظل مناخ دولي مشحون. فمن ناحية، كانت الدول حديثة الاستقلال حريصة على المشاركة المباشرة في صياغة القواعد القانونية التي ستلزمها، بعدما كانت مستبعدة من تكوين الأعراف القديمة. ومن ناحية أخرى، كانت الحاجة ماسة إلى إطار قانوني مشترك في ظل التوسع الكبير في النشاط الدبلوماسي، وازدياد عدد البعثات، وما أثاره ذلك من خلافات حول الامتيازات والحصانات وصلت أحياناً إلى حد القطيعة والأزمات. كما ساهمت النزاعات الإقليمية والتوترات السياسية، ولاسيما النزاع العربي–الإسرائيلي، في تأكيد ضرورة وضع اتفاقية موحدة تكفل استقرار العلاقات الدبلوماسية حتى في أوقات الأزمات.

لقد مثّلت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 تتويجاً لمسار طويل من الجهود الرامية إلى تقنين القانون الدبلوماسي. فهي من جهة جمعت بين تدوين الأعراف التقليدية وإدخال إصلاحات ضرورية تستجيب لمتطلبات العصر، ومن جهة أخرى جسدت إرادة عالمية جامعة، بما في ذلك الدول الصغرى والنامية. واليوم

تُعتبر الاتفاقية حجر الزاوية في القانون الدبلوماسي الحديث، وأحد أنجح إنجازات القانون الدولي المعاصر، لما حققته من توازن دقيق بين مختلف الاعتبارات والسياسات، ولما وفرته من إطار مستقر ومرن لإدارة العلاقات بين الدول .

أقسام اتفاقية فيينا

تضمن المشروع الأولي لاتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية ستة مباحث رئيسة، شملت: العلاقات الدبلوماسية، الامتيازات والحصانات، مهام البعثة، انتهاء وظائف الممثلين، مبدأ عدم التفرقة، ووسائل حل المنازعات. غير أنّ المؤتمر الدبلوماسي المنعقد في فيينا عام 1961 أعاد النظر في هذا التنظيم، فاعتمد نصًا نهائيًا أكثر إحكامًا واتساقًا، ضُمّنت فيه أحكام الاتفاقية في شكل مواد متتابعة بلغ عددها 53 مادة، بدلًا من 45 مادة في المشروع الأصلي. وقد جاء هذا التغيير ليمنح الاتفاقية وحدة بنيوية ولغوية تسهّل على الدول تطبيقها وتفسيرها.

ومن الجدير بالذكر أنّ المواد من (48 إلى 53) لا تتناول العلاقات الدبلوماسية بشكل مباشر، وإنما تندرج ضمن ما يُعرف بـ الأحكام الختامية، التي تُعد جزءًا جوهريًا من أي اتفاقية دولية، إذ تضع القواعد الإجرائية التي تحدد نطاق الاتفاقية وطرق انضمام الدول إليها وآليات نفاذها.

إلا أنّ المؤتمر الدبلوماسي الذي انعقد في فيينا عام 1961 أدخل تعديلات مهمة على هذا التنظيم، حيث أعاد صياغة النصوص في شكل مواد متتابعة بلغ عددها 53 مادة، بدلًا من 45 مادة كانت واردة في المشروع الأصلي. وقد جاء هذا التوسّع نتيجة المناقشات المستفيضة التي شهدها المؤتمر، والتي أبرزت الحاجة إلى معالجة بعض القضايا بتفصيل أكبر، بما يضمن وضوح القواعد وسهولة تطبيقها.

الأحكام الختامية (المواد 48–53)

- المادة 48: نصت على أنّ الاتفاقية مفتوحة للتوقيع أمام جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، أو الأعضاء في الوكالات المتخصصة، أو الأطراف في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، فضلًا عن أي دولة أخرى تدعوها الجمعية العامة للأمم المتحدة للمشاركة. وقد حُددت فترة التوقيع بين 18 أبريل و21 أكتوبر 1961 في وزارة الخارجية النمساوية بفيينا، ثم امتدّت لاحقًا حتى 31 مارس 1962 في مقر الأمم المتحدة بنيويورك.

- المادة 49: تناولت آلية التصديق، موضحة أنّ الاتفاقية تُعرض على الدول الموقعة للتصديق وفقًا لإجراءاتها الدستورية الداخلية.

- المادة 50: فتحت الباب أمام الدول غير الموقعة للانضمام إلى الاتفاقية في أي وقت لاحق.

- المادة 51: أشارت إلى أنّ الاتفاقية تدخل حيّز النفاذ بعد مرور ثلاثين يومًا من إيداع الصك الثاني والعشرين من صكوك التصديق أو الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

- المادة 52: كلّفت الأمين العام للأمم المتحدة بدور الوديع (depositary) للاتفاقية، حيث يتولى استلام صكوك التصديق والانضمام وإخطار الدول الأطراف بجميع التطورات ذات الصلة.

- المادة 53: أكدت على الصياغة الرسمية للاتفاقية باللغات الست المعتمدة في الأمم المتحدة (الإنجليزية، الفرنسية، الروسية، الصينية، الإسبانية، والعربية لاحقًا)، وجعلت هذه النصوص متساوية في الحجية القانونية.

ويتمثل البعد القانوني والسياسي للأحكام الختامية، في إن الأحكام الختامية لاتفاقية فيينا لا تمثل مجرد تفاصيل إجرائية، بل تعكس في جوهرها الطابع الكوني للاتفاقية. ففتح باب التوقيع والتصديق والانضمام أمام جميع الدول، بما في ذلك الدول حديثة الاستقلال آنذاك، منح الاتفاقية قوة إلزامية عالمية، وأسهم في جعلها أحد أكثر الصكوك القانونية انتشارًا في القانون الدولي. كما أنّ إسناد دور الوديع للأمين العام للأمم المتحدة يجسد ارتباط الاتفاقية بالمؤسسة الدولية الأم، بما يضمن الاستقرار القانوني ويُعزز الثقة في آلياتها.

لقد شكّل مؤتمر فيينا لعام 1961 نقطة تحول بارزة في مسيرة تقنين القانون الدولي، حيث نجح ولأول مرة في صياغة قواعد ملزمة للعلاقات الدبلوماسية تتمتع بقبول عالمي واسع. فالاتفاقية لم تقتصر على تدوين الأعراف التقليدية فحسب، بل دمجت بين التجربة التاريخية للدول، والخبرة العملية للعمل الدبلوماسي، والمشاركة الشاملة التي أكسبتها طابعًا عالميًا وأثرًا قانونيًا وسياسيًا دائمًا.

إن مؤتمر فيينا 1961 كان محطة بارزة في تاريخ القانون الدولي، إذ جسّد لأول مرة إرادة جماعية لصياغة قواعد واضحة وملزمة للعلاقات الدبلوماسية. فقد جمع بين الخبرة التاريخية للأعراف، والطابع العملي لتجارب الدول، والمشاركة الواسعة التي أكسبت الاتفاقية طابعها العالمي والملزم .

الوثائق المرافقة لاتفاقية فيينا لعام 1961

لم تصدر اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية في 18 أبريل 1961 كوثيقة منفردة فحسب، بل رافقتها مجموعة من الصكوك القانونية والبيانات ذات الطابع المكمّل، التي عكست الحرص على معالجة بعض القضايا ذات الصلة، والتي لم يتم إدراجها ضمن نصوص الاتفاقية الأساسية.

فقد اعتمد المؤتمر في ختام أعماله البيان الختامي (Final Act)، وهو وثيقة سياسية–قانونية تُلخص سير المناقشات وتؤكد التفاهمات التي توصلت إليها الدول المشاركة، دون أن يترتب عليها بالضرورة التزامات قانونية ملزمة كتلك الواردة في نص الاتفاقية ذاتها.

إلى جانب ذلك، أُعد بروتوكولان منفصلان تُركت حرية التوقيع والانضمام إليهما للدول، وذلك مراعاةً لحساسية بعض القضايا الخلافية بين الحكومات:

البروتوكول الأول: تناول مسألة اكتساب الجنسية، وخاصة في الحالات التي قد يترتب فيها على عمل الدبلوماسي في دولة الإيفاد أو الإقامة منحه جنسية تلك الدولة بشكل تلقائي أو غير مقصود. وقد هدف البروتوكول إلى وضع ضوابط قانونية تحول دون تضارب الوضع الجنسي للدبلوماسي مع مركزه الوظيفي.

البروتوكول الثاني: خصّص لمعالجة موضوع التسوية الإلزامية للمنازعات الناشئة عن تفسير أو تطبيق الاتفاقية. ويعكس هذا البروتوكول إدراك المجتمع الدولي لاحتمالية بروز خلافات عملية بشأن مضمون بعض النصوص، مما يستدعي وجود آلية قانونية مُلزمة للفصل فيها، بعيدًا عن الاعتبارات السياسية.

إضافة إلى ذلك، اعتمد المؤتمر أربع توصيات إضافية، ذات طابع غير ملزم لكنها تحمل قيمة تفسيرية ومعنوية: التوصية الأولى والثانية: تناولتا قضيتي البعثات الخاصة وامتداد الحصانة القضائية إلى بعض الأفعال ذات الطابع الخاص، بما يعكس وعي المؤتمر بوجود مساحات عملية لم تُغطَّ بشكل مباشر في الاتفاقية. التوصية الثالثة والرابعة: اتخذتا طابعًا رمزيًا وأخلاقيًا، حيث عبرتا عن شكر المؤتمر لكل من لجنة القانون الدولي على جهودها التمهيدية في إعداد المشروع، ولحكومة النمسا وشعبها على استضافتهم وتسهيل أعمال المؤتمر.

يتضح من هذه الوثائق المرافقة أن اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لم تُصغ كإطار قانوني معزول، بل كجزء من منظومة متكاملة شملت نصوصًا ملزمة وأخرى اختيارية أو تفسيرية. فبينما رسمت الاتفاقية القواعد العامة للعلاقات الدبلوماسية، جاء البيان الختامي والبروتوكولات والتوصيات ليعززوا من مرونتها ويوفروا حلولًا لقضايا لم يكن من الممكن الاتفاق عليها بالإجماع ضمن النص الأساسي. وهو ما يعكس البُعد التوافقي والعملي للعمل الدبلوماسي الدولي في تلك المرحلة .

الخصائص العامة لاتفاقية فيينا لعام 1961

1- تُظهر اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 طابعًا محافظًا واضحًا في بنيتها وأحكامها، وذلك نتيجة التأثير القوي لمبدأ سيادة الدولة على صياغة قواعدها. ويتجلى هذا بوضوح في الفقرة الثانية من مقدمة الاتفاقية التي شددت على مبدأ المساواة في السيادة بين الدول، باعتباره أحد الركائز الأساسية للنظام الدولي.

وقد انعكس هذا التوجه المحافظ بشكل عملي في شروط دخول الاتفاقية حيز النفاذ. فقد نصت المادة (51) على أن يبدأ تنفيذ الاتفاقية بعد مرور ثلاثين يومًا من إيداع وثيقة التصديق أو الانضمام الثانية والعشرين لدى الأمين العام للأمم المتحدة. أما بالنسبة للدول التي تصادق أو تنضم في وقت لاحق، فإن نفاذ الاتفاقية بالنسبة لها يبدأ بعد ثلاثين يومًا من تاريخ إيداع وثيقة التصديق أو الانضمام الخاصة بها. كما ألزمت المادة (52) الأمين العام بإبلاغ جميع الدول الأعضاء بكافة المعلومات المتعلقة بالتصديق أو الانضمام وتواريخ بدء النفاذ. أما المادة (53) فقد قررت المساواة الكاملة بين النصوص الرسمية للاتفاقية باللغات الإنجليزية، الصينية، الإسبانية، الفرنسية، والروسية، وجعلتها جميعًا متساوية في الحجية القانونية.

ومن أبرز مظاهر الطابع المحافظ للاتفاقية أنها لم تعتمد القاعدة الواردة في مشروع لجنة القانون الدولي (المادة 45)، والتي كانت تقضي بقبول الاختصاص الإلزامي لمحكمة العدل الدولية في حال نشوء نزاع يتعلق بتفسير أو تطبيق الاتفاقية. وبدلًا من ذلك، تبنت الاتفاقية مبدأ الاختصاص الاختياري، انسجامًا مع القاعدة التقليدية التي تترك للدول حرية قبول اختصاص المحكمة من عدمه، وهو ما يعكس تمسكًا شديدًا بمفهوم السيادة الوطنية، رغم الجهود الكبيرة التي بذلتها بعض الدول، مثل سويسرا، للدفاع عن النص الأصلي الأكثر إلزامية.

كذلك، لم تُحدث الاتفاقية قطيعة جذرية مع القواعد العرفية التي كانت تحكم العلاقات الدبلوماسية، بل أبقت على معظم الأشكال والإجراءات والحصانات وأنظمة الأسبقية التي كانت قد نظمتها لائحة فيينا لعام 1815. وقد أُكد هذا التوجه المحافظ في خاتمة مقدمة الاتفاقية التي نصّت بوضوح على أن القواعد العرفية الدولية ستظل قائمة ونافذة في كل مسألة لم تنظمها نصوص الاتفاقية. ومن ثم، فإن الاتفاقية جاءت لتعزيز العرف وتدوينه أكثر من كونها ثورة تشريعية جديدة في القانون الدبلوماسي.

ومع ذلك، ينبغي الإشارة إلى أن الطابع المحافظ للاتفاقية نسبي وليس مطلقًا. فهي وإن كانت حريصة على احترام الأعراف القديمة، إلا أنها لم تتجاهل التطورات الحديثة التي طرأت على المجتمع الدولي. فقد استندت الاتفاقية إلى العرف الدبلوماسي الحديث الذي تطور في ظل الدولة الوطنية الديمقراطية، وتراجع النظم الملكية المطلقة، واتساع نطاق البعثات الدبلوماسية الدائمة بدلاً من البعثات المؤقتة. وبهذا المعنى، يمكن القول إن الاتفاقية جمعت بين الاستمرارية والتجديد: فهي رسخت القواعد التقليدية من جهة، لكنها في الوقت ذاته استجابت للتحولات السياسية والاجتماعية الجديدة التي رافقت حقبة ما بعد الحرب العالمية الثانية، بما في ذلك بروز الدول المستقلة حديثًا، وتنامي الحاجة إلى إطار قانوني عالمي منظم يراعي مبدأ السيادة والمساواة في العلاقات الدولية.

بمعني رغم ما تحمله الاتفاقية من جوانب تجديدية، إلا أنها جاءت في مجملها محافظة إلى حد كبير. فقد تأثرت صياغتها بمبدأ سيادة الدولة الذي ظل يشكل الركيزة الأساسية للنظام الدولي. ويتضح هذا التوجه في الفقرة الثانية من مقدمة الاتفاقية التي أكدت على مبدأ المساواة في السيادة بين الدول، وهو ما يعكس رغبة واضعيها في احترام الإطار التقليدي للعلاقات الدولية.

ويظهر الطابع المحافظ كذلك في الأحكام الإجرائية الخاصة بدخول الاتفاقية حيز النفاذ، حيث نصت المادة 51 على أن تنفيذها يبدأ بعد مرور ثلاثين يومًا على إيداع وثيقة التصديق أو الانضمام الثانية والعشرين، وهو نص يهدف إلى ضمان حد أدنى من التوافق الدولي قبل سريانها. كما أن الاتفاقية لم تلزم الدول باللجوء الإجباري إلى محكمة العدل الدولية لحل النزاعات المتعلقة بتفسيرها أو تطبيقها، بل أبقت على قاعدة الاختصاص الاختياري انسجامًا مع احترام مبدأ السيادة.

وبذلك، فإن اتفاقية فيينا لم تُحدث قطيعة مع الماضي، بل اعتمدت نهج التثبيت والتقنين للقواعد العرفية المستقرة، مع الاعتراف باستمرار العمل بها في المسائل التي لم تتناولها نصوصها.

2- رغم طابعها المحافظ، فإن الاتفاقية حملت كذلك صفة بنّاءة. فهي لم تكتفِ بتثبيت القواعد العرفية، بل قامت بتوحيدها والقضاء على التباينات التي كانت قائمة في الممارسات السابقة، مما عزز استقرار العلاقات الدبلوماسية.

وفي بعض الحالات، وتحت ضغط التطورات الجديدة في المجتمع الدولي، تبنّت الاتفاقية حلولاً مبتكرة لمشكلات عملية لم يكن العرف قادراً على معالجتها بوضوح، وهو ما يجعلها ليست مجرد تقنين للقانون الدبلوماسي، بل أيضاً مساهمة في تطوير القانون الدولي.

وقد ظهر هذا التوجه بشكل خاص في تعاملها مع احتياجات الدول حديثة الاستقلال، التي وجدت في الاتفاقية إطاراً قانونياً يعكس مشاركتها الفعلية في صياغة قواعد العلاقات الدولية. وقد عبّرت مقدمة المشروع عن ذلك بوضوح [81].

وبذلك، جسدت الاتفاقية نقطة التقاء بين المحافظة على التقاليد القانونية المستقرة، والانفتاح على التطوير بما يتماشى مع حاجات النظام الدولي المتجدد.

يمكن القول إن مختلف جوانب العلاقات الدبلوماسية قد نُظمت في الاتفاقية، التي يمكن اعتبارها بمثابة إطار قانوني شامل لهذه العلاقات (diplomatic relations)، وأصبحت بذلك المصدر الأساسي للقانون الدبلوماسي. أما العرف الدولي فقد غدا مجرد مصدر احتياطي يُلجأ إليه في حالة سكوت الاتفاقية (a subsidiary source in case of silence of the convention).

3- الطابع التوفيقي كواحدة من اهم السمات العامة للاتفاقية تمثل في محاولتها التوفيق بين مصالح الدول، وخاصة بين الدولة المرسلة والدولة المستقبلة للبعثة الدبلوماسية. فجوهر النظام القانوني للعلاقات الدبلوماسية يقوم على تحقيق التوازن بين مصالح كل من الدولتين، أو بشكل أدق بين اختصاص كل دولة على إقليمها.

فالعلاقات الدبلوماسية تهم بوجه خاص دولتين:

الأولى: الدولة التي ترسل البعثة الدبلوماسية، وتُعرف في الإنجليزية بـ sending State.

الثانية: الدولة التي تستقبل البعثة وتعمل على إقليمها، وتُعرف في الإنجليزية بـ receiving State.

وفي الفقه اطلق عليه (دولة الإقامة)، غير أن هذا الوصف عُدل عنه نهائياً، باعتبار أن السفير المقيم في إقليم دولة أجنبية يمكن أن يكون معتمداً أيضاً لدى دول أخرى لا يقيم فيها. لذلك استُقر على استخدام مصطلحي (الدولة المعتمدة) و (الدولة المعتمدة لديها).

---

[81] - ، حيث نصت على ما يلي:

"Considering that the current evolution of international law calls for the codification of a number of new principles arising from the development of legal conceptions shaped by international consciousness, or resulting from new situations within the international community, similar to those emerging inside the States composing it… Taking into account the extension of the community of Nations following the universally welcomed accession of many new States to independence".

ويقوم الممثل الدبلوماسي، في إقليم الدولة التي تعتمده، بممارسة وظيفة عامة لصالح دولته، ويُعتبر موظفاً عاماً تابعاً لها، يتولى تنظيم المرافق العامة وحمايتها. غير أن وجوده على إقليم الدولة المستقبلة لا يخضعه لسلطتها، التزاماً بقواعد الحصانة الدبلوماسية، مع بقائه خاضعاً لدولته الأصلية باعتباره أحد مواطنيها على أساس مبدأ الاختصاص الشخصي.

وبذلك نجد أن الدولة المرسلة تمارس اختصاصها في نطاق أحد مرافقها العامة، في حين أن الدولة المستقبلة تمارس على إقليمها اختصاصاً إقليمياً شاملاً، لكن نظام العلاقات الدبلوماسية يُعد حالة استثنائية لا تنطبق فيها قواعد الاختصاص على نحوها المعتاد. هذا الوضع أدى تاريخياً إلى خلافات حادة ومناقشات سياسية بين الدول، غير أن مؤتمر فيينا نجح في توحيد وجهات النظر، بعد أن أدركت كل دولة أنها في آن واحد دولة مرسلة ومستقبلة للبعثات الدبلوماسية، مما يجعل إثارة النزاعات بين الاختصاصين الشخصي والإقليمي أمراً غير مبرر.

4- تتميز اتفاقية فيينا بأنها أول اتفاقية عالمية شاملة في مجال العلاقات الدبلوماسية. فالتقنين السابق كان إقليميًا أو محدود النطاق (مثل لائحة فيينا لعام 1815 التي اقتصرت على الدول الأوروبية الكبرى). أما اتفاقية 1961 فقد جاءت نتيجة لمؤتمر دولي موسّع شاركت فيه غالبية دول العالم، بما في ذلك الدول حديثة الاستقلال.

وقد منحها هذا الطابع العالمي قوة خاصة، حيث تحولت إلى المرجع القانوني الأساسي للدبلوماسية الحديثة، وأصبحت القواعد الواردة فيها قواعد عامة ملزمة تكاد ترقى إلى مستوى العرف الدولي العام (general international custom).

5- من الخصائص البارزة للاتفاقية أنها لم تكتفِ بوضع قواعد مجردة، بل أسست آليات مؤسسية لضمان تنفيذها ومتابعة الالتزامات المترتبة عليها. فقد نصت على التزامات واضحة للأمين العام للأمم المتحدة فيما يتعلق بحفظ وثائق التصديق والانضمام، وإبلاغ الدول الأعضاء بجميع التطورات ذات الصلة (المادة 52). كما وزعت الاتفاقية بدقة وظائف وامتيازات وحصانات البعثات وأعضائها، الأمر الذي جعلها أقرب إلى "دستور" للعلاقات الدبلوماسية.

6- تجلّى في نصوص الاتفاقية إدراك عميق للطبيعة العملية للدبلوماسية، باعتبارها أداة اتصال يومي بين الدول. ولذلك جاءت أحكامها واقعية، بعيدة عن المثالية أو التنظير المفرط. فهي مثلًا لم تلغِ الأعراف السابقة، بل تركت لها دورًا تكميليًا في حالة سكوت النصوص. كما أنها أخذت في الاعتبار الظروف الخاصة للدول الصغيرة أو الضعيفة من خلال منحها نفس الحقوق الدبلوماسية التي تتمتع بها القوى الكبرى، وهو ما عكس نزعة مساوية عززت الديمقراطية الدولية الناشئة في تلك الفترة. وبغض النظر عن جوانب الضعف والقصور التي تعاني منها الديمقراطيات الجديدة ، فلا شك ان قيم الديمقراطية وحقوق الانسان بدات تجد رواجا في العديد من دول العالم [82].

يمكن القول إن اتفاقية فيينا لعام 1961 جاءت نتاج مزيج دقيق بين المحافظة والتجديد:

- فهي محافظة من حيث تمسكها بمبدأ السيادة وتثبيتها للأعراف القديمة.
- وبنّاءة من حيث توحيدها للقواعد وإدخالها حلولًا جديدة.
- وتوفيقية من حيث سعيها إلى تحقيق التوازن بين الدولة المرسلة والدولة المستقبلة.
- وعالمية بمشاركتها الواسعة وشموليتها.
- ومؤسسية بفضل آلياتها الواضحة.
- وعملية واقعية في استجابتها لمتطلبات العمل الدبلوماسي.

وبفضل هذه الخصائص مجتمعة، أصبحت الاتفاقية المرجع الأهم في القانون الدبلوماسي، ومثلت خطوة أساسية نحو تطوير القانون الدولي المعاصر .

الفرع الثاني: العلاقات الدبلوماسية بين الدول وفقًا لاتفاقية فيينا (1961)

منذ انعقاد الدورة التاسعة للجنة القانون الدولي عام 1957، برزت مسألة مباشرة العلاقات الدبلوماسية كإحدى القضايا المحورية التي شغلت اهتمام اللجنة، وذلك لما تنطوي عليه من أهمية تأسيسية في ضبط إطار العلاقات بين الدول. وقد أجمع معظم أعضاء اللجنة على ضرورة إفراد نص مستقل ينظم هذه المسألة، بحيث يكون بمثابة قاعدة عامة تمهيدية، تُحدد الإطار المرجعي الذي تُفسر وتُطبق في ضوئه باقي القواعد المتعلقة بالبعثات الدبلوماسية.

[82] - د. حسين توفيق إبراهيم ، العولمة، عالم الفكر العدد 2 ديسمبر 1999،،ص192

وقد انعكس هذا التوجه بوضوح في مشروع الاتفاقية الذي أعدته اللجنة، حيث تضمن مادة ثانية تنص صراحة على أن إقامة العلاقات الدبلوماسية بين الدول لا تتم إلا بناءً على اتفاق متبادل فيما بينها. ويعكس هذا المبدأ أحد الأسس الجوهرية للنظام الدولي، وهو مبدأ السيادة، إذ لا تُفرض العلاقات الدبلوماسية على أي دولة بغير إرادتها، بل تُقام فقط عندما تتلاقى رغبة الطرفين في تبادل التمثيل الدبلوماسي.

وخلال مناقشات مؤتمر فيينا لعام 1961، جرى اعتماد النص المقترح مع تعديل طفيف تمثل في استبدال عبارة "القبول المتبادل" الواردة في المشروع الأول بعبارة أخرى ذات مضمون مماثل، وذلك بغية تعزيز الدقة في الصياغة دون المساس بجوهر الفكرة. وهكذا أصبحت هذه القاعدة مقررة في المادة الثانية من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، التي تُعد حجر الزاوية في تنظيم العلاقات بين الدول، حيث تؤكد أن إقامة البعثات الدبلوماسية ليست التزامًا قانونيًا مفروضًا، وإنما هي خيار سيادي حر للدول.

وتتضح أهمية هذا المبدأ إذا ما قورن بالواقع العملي للعلاقات الدولية؛ فكثير من النزاعات أو الأزمات السياسية انعكست في شكل قطع للعلاقات الدبلوماسية أو الامتناع عن إقامتها من الأساس، وهو ما يُبرز أن العلاقات الدبلوماسية، بطبيعتها، ترتبط بالثقة والتقدير المتبادل بين الدول، وأن الاتفاق المتبادل هو الضمانة الأساسية لنجاحها واستمرارها .

وفي هذا السياق، تضمن مشروع اللجنة مادة تنص على أن إقامة العلاقات الدبلوماسية بين الدول لا تتم إلا بناءً على اتفاق متبادل فيما بينها. وقد اعتمد مؤتمر فيينا هذا التوجه مع إدخال تعديل محدود على الصياغة؛ إذ استُبدلت عبارة "القبول المتبادل" الواردة في المشروع الأول بعبارة أخرى مماثلة في المضمون، ليأخذ النص صورته النهائية بوصفه المادة الثانية من اتفاقية فيينا لعام 1961.

ويكشف هذا الحكم عن ثلاث نقاط رئيسية:

إرساؤه لقاعدة جوهرية مفادها أن إنشاء العلاقات الدبلوماسية مشروط بالرضا المتبادل، وهو ما يستتبع ضرورة قبول الدولة المستقبِلة صراحةً لاعتماد أي ممثل دبلوماسي لديها. غير أن هذا الشرط يثير إشكالًا عند مقارنته بمفهوم "حق التمثيل" التقليدي، وما إذا كان من الممكن التوفيق بين هذا الحق واشتراط القبول المسبق.

ضمن إطار العلاقات الدبلوماسية، يظل من الضروري تحديد الدول التي تمتلك الأهلية لمباشرة هذه العلاقات.

تمييز الاتفاقية بين "العلاقات الدبلوماسية" و"البعثات الدبلوماسية الدائمة"، حيث إن هذه الأخيرة تُعد الوسيلة الشائعة لممارستها، لكنها ليست الوسيلة الحصرية، ما يفتح المجال لصور أخرى من الاتصال الدبلوماسي.

أولًا: التصور التقليدي لمفهوم حق التمثيل

يُفهم من التصور التقليدي لمفهوم حق التمثيل (right of legation) أنه يتضمن شقين: حق الدولة في إرسال ممثلين دبلوماسيين إلى غيرها من الدول. وحقها في استقبال الممثلين الدبلوماسيين المعتمدين من الدول الأخرى .

لقد أرست الاتفاقية قاعدة جوهرية مفادها أن إنشاء العلاقات الدبلوماسية مشروط دومًا بوجود رضا متبادل بين الدولتين، بحيث لا يمكن لدولة أن تفرض علاقات دبلوماسية أو أن تعيّن ممثلًا دبلوماسيًا لدى دولة أخرى بغير موافقتها الصريحة. ومن هنا تنشأ ضرورة اعتماد الدولة المستقبِلة لأي ممثل دبلوماسي قبل مباشرته مهامه.

إلا أن هذا الشرط يثير إشكالية عند مقارنته بمفهوم حق التمثيل الذي كان يُعتبر في الفقه التقليدي أحد المظاهر الطبيعية لسيادة الدولة. فهل يتعارض اشتراط القبول المسبق مع هذا الحق؟ أم أن الأمر يتعلق بضرورة التوفيق بين مبدأ سيادة الدولة المرسلة في اختيار ممثليها، وسيادة الدولة المستقبلة في قبول أو رفض هؤلاء الممثلين على إقليمها؟ لقد جاءت المادة الثانية لتؤكد أن السيادة هنا مزدوجة، وأن العلاقات الدبلوماسية لا تقوم إلا بتلاقي الإرادتين معًا.

وهي من اهم الحلول التي تبنتها اللجنة، الذي كان ينسجم تماما مع قواعد القانون الدولي المعاصر، القائم أساسًا على مبدأ السيادة، ويتوافق كذلك مع المنطق القانوني السائد، إذ إن أي تقييد لسيادة الدولة لا يكون مشروعًا إلا إذا صدر عن إرادتها الصريحة. وفي ميدان العلاقات الدبلوماسية، فإن الدولة المستقبلة هي الطرف الأكثر تأثرًا، لأن إقامة هذه العلاقات تعني وجود بعثة أجنبية على إقليمها يتمتع أعضاؤها بامتيازات وحصانات واسعة.

إلى جانب ذلك، فإن مسألة إقامة العلاقات الدبلوماسية ترتبط ارتباطًا وثيقًا بالاعتراف بالدول أو الحكومات، حيث جرى العرف على أن الدول لا تستقبل سفراء إلا من كيانات أو حكومات تعترف بها. وتكمن أهمية

هذه العلاقة في أن الاعتراف – وفقًا للنظام القانوني الدولي الراهن – يظل من المسائل التي تندرج في نطاق الاختصاص الحصري للدولة ذات السيادة. وقد أثبتت التجارب أن كل المحاولات الرامية إلى تقييد حرية الدولة في هذا المجال لم يُكتب لها النجاح، إذ يبقى الاعتراف قرارًا سياديًا قائمًا على إرادة الدولة المنفردة.

وبالتالي، فإن القول بوجود "حق في التمثيل" يرتب التزامًا على الدولة بقبول الممثلين الدبلوماسيين لجميع الدول، لا يمكن تصوره إلا إذا أُقرت قاعدة دولية عامة تُلزم الدول بالاعتراف المتبادل فيما بينها. غير أن مثل هذه القاعدة، وبحسب الاتجاه الغالب، لم تُعترف بها حتى اليوم. ومن ثمّ، يظل قرار إقامة العلاقات الدبلوماسية خاضعًا لإرادة الدولة وحدها.

وعلى الرغم من أن نص الاتفاقية قد نص بوضوح على أن إنشاء العلاقات الدبلوماسية يتوقف على الاتفاق المتبادل، إلا أن هذا النص لم يُعالج بصورة مباشرة مسألة رفض الدولة لإقامة هذه العلاقات، وهو ما خيّب آمال أنصار نظرية "حق التمثيل". وتجدر الإشارة هنا إلى أن الصياغة الأولى لمشروع المادة الثانية كانت تتضمن بالفعل إشارة إلى هذا الحق، قبل أن تُحذف في النسخة النهائية.***

ثانيا: أهلية الدول لمباشرة العلاقات الدبلوماسية

يثير النص أيضًا مسألة أهلية الدول لمباشرة العلاقات الدبلوماسية. فالاتفاقية تنطلق من مبدأ أن هذه الأهلية مقترنة بالسيادة الدولية؛ أي أن الدولة، بمجرد تمتعها بالشخصية القانونية الدولية الكاملة، تكون مؤهلة لإقامة علاقات دبلوماسية مع غيرها من الدول. ومن ثمّ، فإن الدول حديثة الاستقلال بعد الحرب العالمية الثانية، رغم افتقارها إلى الخبرة الدبلوماسية الواسعة، إلا أنها اكتسبت، بموجب مبدأ المساواة في السيادة، الحق الكامل في الانخراط في هذا المجال شأنها شأن القوى الكبرى.

تقتصر أحكام الاتفاقية على تنظيم العلاقات بين الدول، حيث يُفهم من مصطلح "العلاقات الدبلوماسية" أنه يختص بالعلاقات الدولية بين الدول حصراً. ومع ذلك، فإن هذا لا ينفي إمكانية أن تنشئ المنظمات الدولية أشكالًا من التمثيل المتبادل فيما بينها، أو بينها وبين الدول، غير أن مثل هذا التمثيل لا يندرج ضمن الإطار التقليدي لمفهوم "التمثيل الدبلوماسي".

عند الحديث عن العلاقات الدبلوماسية، لا يقتصر الأمر على مجرد تبادل السفراء أو إنشاء بعثات دائمة، بل يرتبط أولًا بتحديد الجهات التي تملك الأهلية القانونية والسياسية لمباشرة هذه العلاقات. فالمادة الثانية من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لم تضع معيارًا صريحًا يحدد الدول أو الكيانات المخوَّلة بذلك، ولم تُميّز

بين الدول الكاملة السيادة وتلك التي قد لا تملك كامل الأهلية. غير أن الممارسة الدولية والعرف الدبلوماسي أظهرا بوضوح أن هذا التمييز ضروري وحتمي.

فمن المسلم به أن الدول المستقلة ذات السيادة الكاملة تملك، بحكم القانون الدولي، حق التمثيل الدبلوماسي وإنشاء العلاقات مع غيرها من الدول. هذا الحق يعد انعكاسًا مباشرًا لسيادة الدولة، باعتبار أن القدرة على إقامة علاقات خارجية جزء لا يتجزأ من مظاهر السيادة. في المقابل، توجد كيانات أخرى – كالأقاليم غير المستقلة أو الكيانات ذات الوضع الدولي الخاص – قد تكون محرومة من ممارسة هذا الحق كليًا، أو لا تملكه إلا في نطاق محدود يخضع لشروط معينة.

وهنا يثور التساؤل حول المعايير التي يُعتمد عليها لتحديد الأهلية الدبلوماسية. ويمكن تمييز ثلاثة اتجاهات رئيسية في هذا الصدد:

المعيار الدولي البحت: وفق هذا الاتجاه، لا تُمنح أهلية إقامة العلاقات الدبلوماسية إلا للدول ذات السيادة الكاملة والمعترف بها كأعضاء في المجتمع الدولي. أي أن المرجعية هنا هي القانون الدولي وحده، باعتباره المعيار الذي يحدد الشخصية القانونية الدولية للدولة.

المعيار الداخلي (الدستوري): يرى أن أهلية الدولة أو الكيان تُحدد من خلال نصوصه الدستورية الداخلية. وهذا يبرز بشكل خاص في الدول الفيدرالية، حيث قد تُمنح بعض الوحدات الفيدرالية صلاحيات خارجية محدودة، في حين يحتفظ الاتحاد بحق التمثيل الدبلوماسي العام. وبالتالي، فإن القانون الداخلي هو الذي يحسم المسألة في هذه الحالة.

المعيار المختلط: وهو الاتجاه الأكثر توازنًا وواقعية، حيث يجمع بين القانون الدولي والقانون الداخلي لتحديد الأهلية. فبموجبه: جميع الدول المستقلة تتمتع بحق إنشاء العلاقات الدبلوماسية، استنادًا إلى قواعد القانون الدولي.

أما بالنسبة للولايات أو الكيانات الفيدرالية، فإن أهليتها تُحدد وفق الدستور الفيدرالي الذي ينظم توزيع الاختصاصات بين الاتحاد والولايات، وهو ما يُبرز دور القانون الداخلي.

وقد انعكس هذا المعيار المختلط فعليًا في الصياغة النهائية للمادة الثانية من الاتفاقية؛ فمع أنها جاءت صامتة ولم تُورد تفصيلًا مباشرًا، إلا أن التعليقات الرسمية عليها أوضحت أن الاعتراف بالأهلية يستند إلى هذا التوازن بين القانون الدولي من جهة، والقانون الداخلي من جهة أخرى [83].

وبذلك يتضح أن الممارسة الدولية لا تعتمد معيارًا واحدًا جامدًا، بل تراعي الطبيعة الخاصة لكل كيان سياسي، مع الإبقاء على قاعدة أساسية لا خلاف عليها: أن الدول المستقلة وذات السيادة الكاملة تملك دائمًا حق التمثيل الدبلوماسي، بينما تُقيد أو تُحجب هذه الأهلية عن غيرها من الكيانات تبعًا لظروفها القانونية والسياسية [84].

ثالثا: التمييز بين العلاقات الدبلوماسية والبعثات الدبلوماسية

حرصت الاتفاقية على التمييز بين العلاقات الدبلوماسية كإطار قانوني عام ينظم الاتصال بين الدول، وبين البعثات الدبلوماسية الدائمة التي تُعد الوسيلة الأكثر شيوعًا لتجسيد هذه العلاقات. ومع ذلك، لم تحصر الاتفاقية ممارسة العلاقات الدبلوماسية في البعثات الدائمة فقط، بل تركت الباب مفتوحًا أمام أشكال أخرى من الاتصال، مثل البعثات الخاصة، أو التمثيل المؤقت، أو حتى القنوات غير الرسمية التي قد تلجأ إليها الدول في ظروف معينة. ويُظهر هذا التوجه مرونة الاتفاقية وقدرتها على استيعاب التطورات العملية في العلاقات الدولية .

- أنواع البعثات الدبلوماسية

لا تقتصر العلاقات الدبلوماسية بين الدول على الشكل التقليدي المتمثل في تبادل السفارات، بل يمكن أن تتخذ صورًا متعددة بحسب طبيعة العلاقة بين الدول واعتبارات السياسة الخارجية والقدرات المادية والبشرية لكل دولة. وقد تناولت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 وكذلك أعمال لجنة القانون الدولي هذه الصور، لتؤكد أن جوهرها يقوم على قاعدة أساسية واحدة، هي مبدأ القبول المتبادل. ومن أبرز هذه الصور ما يلي:

---

83 - وقد أكدت لجنة القانون الدولي في تعليقها على المادة الثانية أن:
"الشكل الأكثر اكتمالًا للعلاقات الدبلوماسية بين الدول يتم من خلال بعثة دبلوماسية دائمة (Embassy or Legation) على إقليم الدولة الأخرى، غير أن هذا لا يمنع الدول من الاتفاق على وسائل بديلة لتنظيم علاقاتها الدبلوماسية".

84 - تنص المادة الثانية من الاتفاقية على أن إقامة العلاقات الدبلوماسية بين الدول وإيفاد البعثات الدبلوماسية الدائمة يتم بناءً على اتفاق متبادل بين الأطراف.

1- البعثات الدبلوماسية الدائمة (Permanent Diplomatic Missions)

تُعد السفارات والبعثات الدائمة النموذج الأكثر شيوعًا واستقرارًا للعلاقات الدبلوماسية، وهي الصورة التي تشكّل الأساس في القانون الدولي والعرف الدبلوماسي. فوجود سفارة يعني أن الدولة الموفدة لديها تمثيل دائم في الدولة المستقبلة، يتيح لها متابعة مصالحها على نحو مباشر، والتواصل المستمر مع السلطات الرسمية والشعبية.

وقد أولت الاتفاقية معظم أحكامها لهذا الشكل من التمثيل، نظرًا لكونه الصورة الأوسع والأكثر اكتمالًا. ومع ذلك، فإن إنشاء هذه البعثات لا يتم تلقائيًا، بل يخضع كغيره من صور التمثيل لقاعدة القبول المتبادل بين الدولتين المعنيتين.

2- العلاقات الدبلوماسية غير المقيمة (Non-Resident Diplomatic Relations)

في بعض الحالات، قد تتفق دولتان على إقامة علاقات دبلوماسية دون الحاجة إلى تبادل بعثات مقيمة. وتُدار هذه العلاقات عبر سفراء أو ممثلين معتمدين لدى دولة ثالثة.

وقد تناولت لجنة القانون الدولي هذا الاحتمال في مناقشاتها عام 1957، حيث أوضح العضو اليوغوسلافي بارتوس (Bartos) أن الدول قد تفضل، في المراحل الأولى من علاقاتها، الاكتفاء بتمثيل غير مقيم بدلًا من إنشاء بعثة دائمة، تجنبًا للأعباء المالية أو السياسية. واقترح حينها إضافة نص استثنائي يقر بإمكانية الاتفاق على وسيلة بديلة لحفظ العلاقات الدبلوماسية.

هذا الشكل من العلاقات يُظهر مرونة النظام الدبلوماسي، حيث يتيح للدول – خصوصًا تلك ذات الإمكانات المحدودة – ممارسة علاقاتها الخارجية دون تحمل كلفة إنشاء بعثات مقيمة، مع الإبقاء على شرط القبول المتبادل أساسًا لهذا الترتيب.

3- الاعتماد المزدوج أو المتعدد (Double or Multiple Accreditation)

يُعد هذا النموذج صورة ثالثة من صور العلاقات الدبلوماسية، وقد نصت عليه المادة الخامسة من الاتفاقية. وبموجبه، يمكن اعتماد سفير واحد لدى أكثر من دولة في الوقت ذاته. ويُعتبر هذا الترتيب مفيدًا بوجه خاص للدول الصغيرة أو تلك ذات الموارد المحدودة، إذ يجنّبها عبء فتح بعثات دائمة متعددة.

وفي هذا السياق، أشار الفقيه خونان (Khonán) عام 1957 إلى أهمية تمكين الدول من الاتفاق على إنشاء علاقات دبلوماسية دائمة عبر اعتماد مزدوج أو متعدد، سواء داخل أراضيها أو من خلال بعثة مقيمة في دولة ثالثة. ووفق هذا النموذج، قد يقيم السفير في إحدى الدول، لكنه يكون معتمدًا أيضًا لدى عدة دول أخرى، ما يتيح مرونة في إدارة شبكة العلاقات الخارجية بأقل تكلفة .

من خلال هذه الصور الثلاث يتضح أن العلاقات الدبلوماسية ليست قالبًا جامدًا، بل منظومة مرنة تسمح للدول بتكييف أنماط تمثيلها الخارجي وفق حاجاتها وظروفها الخاصة. ومع أن البعثات الدائمة تظل النموذج الأكثر شمولًا، فإن صيغتي العلاقات غير المقيمة والاعتماد المزدوج أو المتعدد تعكسان قدرة القانون الدولي على التكيف مع واقع التباين بين الدول من حيث الموارد والحجم والتأثير السياسي، مع الحفاظ دائمًا على مبدأ جوهري لا يمكن تجاوزه: القبول المتبادل بين الدول المعنية.كان المقصود من ذلك الفرض أن تقوم دولتان بالاتفاق على إقامة علاقات دبلوماسية بينهما، مع أن هذا الاتفاق قد يتضمن تقييداً لحق إحدى الدولتين أو كلتيهما في إرسال بعثة دبلوماسية إلى إقليم الدولة الأخرى .

ـ فكرة الاعتماد المزدوج

أثار الاقتراح الذي تقدّم به الأستاذ بارتوس بشأن إمكانية اعتماد دولتين لدى دولة ثالثة جدلًا واسعًا داخل لجنة القانون الدولي. فقد عبّر الأستاذ تونكين عن رفضه الشديد لهذا الطرح، مشيرًا إلى أن التعديل المقترح غير واضح في مضمونه ولا يحقق الغاية المرجوة. وقد دفع هذا الموقف الأستاذ بارتوس إلى تقديم توضيح أدق لفكرته، موضحًا أن المسألة لا تُطرح كقاعدة عامة بل كحل استثنائي قد تلجأ إليه بعض الدول في ظروف خاصة، ولا سيما في المراحل الأولى من إقامة علاقاتها الدبلوماسية. ففي مثل هذه الحالات قد ترى دولتان أن من غير الضروري تبادل بعثات دائمة، فيكتفي كل منهما بالتمثيل عبر دولة ثالثة، بحيث ينشأ تواصل غير مباشر بين بعثتيهما عبر هذه الدولة، دون وجود اتصال مباشر مع حكومة الدولة الأخرى. ومع ذلك، يبقى مبدأ القبول المتبادل شرطًا جوهريًا حتى في هذه الصورة الاستثنائية من العلاقات الدبلوماسية.

أثار هذا النموذج نقاشًا بين تيارين رئيسيين داخل اللجنة:

المؤيدون لقاعدة الاتفاق المسبق، الذين شدّدوا على أن التجربة العملية أثبتت أن التنسيق المسبق ضروري، إذ يمنع وقوع تعارض أو ارتباك في العلاقات الدبلوماسية، خصوصًا في حال نشوب أزمات بين دولتين أو أكثر من الدول التي يُعتمد لديها نفس السفير. واعتبر هؤلاء أن غياب الاتفاق يخلق وضعًا غير مألوف بالنسبة للدولة الموفدة وقد يضعف فاعلية العمل الدبلوماسي.

المعارضون لقاعدة الاتفاق: ذهبوا إلى أن اشتراط موافقة جميع الدول قد يعرقل انتظام العلاقات الدبلوماسية، لأن اعتراض دولة واحدة يكفي لتعطيل هذا النمط من التمثيل. كما اعتبروا أن الواقع العملي يُظهر أن كثيرًا من الدول الصغيرة تعتمد على نظام الاعتماد المتعدد لتجاوز محدودية إمكانياتها. ولذلك رأوا أن عدم اشتراط الاتفاق المسبق يخدم مصلحتها ويُيسر عليها الانخراط في النظام الدولي.

في خضم الجدل الذي أثارته مسألة الاعتماد المزدوج أو المتعدد، قدّمت فنلندا مقترحًا توفيقيًا لم يذهب إلى حد إلغاء قاعدة الاتفاق كما طالبت أوكرانيا، ولم يتمسك بالصياغة الصارمة التي دعت إليها بعض الدول الأخرى، بل سعى إلى إيجاد حل وسط يقوم على مراعاة أحكام المادة الرابعة من الاتفاقية .

فنصّ المقترح على أن ممارسة نظام الاعتماد المتعدد يجب أن تتم:

مع مراعاة أحكام المادة الرابعة." والمقصود بالمادة الرابعة هنا هو مبدأ القبول المسبق (agrément)، أي اشتراط الحصول على موافقة الدولة المستقبِلة قبل اعتماد أي ممثل دبلوماسي لديها. وأوضح المندوب الفنلندي أن هذه الموافقة المسبقة، التي لا غنى عنها في جميع الأحوال، تُعد كافية بذاتها لتسويغ اعتماد دبلوماسي واحد لدى أكثر من دولة.

هذا الطرح الوسطي لقي تجاوبًا ملحوظًا، خصوصًا أنه التقى مع موقف أوكرانيا التي كانت قد سحبت تعديلها السابق، الأمر الذي سهّل على اللجنة العامة للمؤتمر التوصل إلى صياغة توافقية جمعت بين التعديلات التي تقدمت بها الولايات المتحدة وماليزيا وإيطاليا.

بموجب هذه التسوية، احتفظت الاتفاقية بقاعدة القبول بشكل أوضح مما كان عليه في مشروع لجنة القانون الدولي، حيث أصبح اعتماد أي ممثل لدى أكثر من دولة مشروطًا بـ:

إخطار مسبق لجميع الدول المعتمدة لديها (prior notification)، واعتبار الاعتماد صحيحًا ما لم تعترض إحدى هذه الدول على الترتيب المقترح. وبذلك استقر العمل على قاعدة القبول الضمني (implied consent)، وهو ما جسدته الفقرة الأولى من المادة الخامسة من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (1961)

.

من الناحية السياسية، عُدّ هذا الحل التوافقي خطوة ضرورية لاعتبارات تتعلق بحساسية العلاقات الدولية، إذ ينسجم مع مبدأ السيادة الوطنية، ويعكس روح الاحترام المتبادل والمجاملة التي تقوم عليها الصلات الودية بين الدول. أما من الناحية القانونية، فقد جسّد هذا النظام استمرارًا للأعراف الراسخة في العمل الدبلوماسي قبل أن يتم تقنينها، ما أضفى على الاتفاقية طابعًا واقعيًا يجمع بين النص القانوني والممارسة العملية [85] .

تشير المادة السادسة من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (1961) إلى ما يُعرف بـ التمثيل العام أو التمثيل الجماعي، وهو نظام يتيح لكل دولة من الدول المشاركة في هذا النوع من التمثيل أن تُنشئ بعثة دبلوماسية

[85] - المادة السادسة من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية تنص صراحةً على صورة خاصة من صور التمثيل الدبلوماسي، وهي الحالة التي تعتمد فيها عدة دول شخصاً واحداً باعتباره رئيساً لبعثة دبلوماسية لدى دولة معينة، ما لم تعترض هذه الدولة على ذلك. وفي هذه الحالة يظل القبول من جانب الدولة المعتمدة ضرورياً، وإن كان يكفي فيه القبول الضمني. غير أن الممارسة العملية تميل إلى تفضيل القبول الصريح لأنه يستفاد من الموافقة على شخص الممثل ذاته.

دائمة خاصة بها، على أن تخضع هذه البعثات مجتمعة لإشراف رئيس واحد يتولى إدارتها. ويُعد هذا النص خطوة مهمة نحو إرساء آلية جديدة تتناسب مع التحولات التي شهدها المجتمع الدولي، لا سيما مع تزايد عدد الدول المستقلة حديثًا بعد الحرب العالمية الثانية، والتي غالبًا ما تفتقر إلى الموارد المالية والبشرية الكافية لإنشاء بعثات منفردة في كل دولة أو منظمة دولية.

ويتميّز هذا النظام بأن وظيفة الرئيس في إطار التمثيل العام تأخذ طابعًا متعدد الأبعاد؛ فهو لا يقتصر على تمثيل دولة واحدة، بل يضطلع بمهمة تنسيق أعمال مجموعة من البعثات الدبلوماسية، بحيث يصبح بمثابة قائد لبعثة مشتركة من الناحية الإدارية والوظيفية، مع احتفاظ كل دولة مشاركة بسيادتها واستقلال بعثتها من الناحية القانونية. ومن الناحية العملية، لا يتعارض نظام التمثيل الجماعي مع إمكانية أن تجتمع هذه البعثات في مقر واحد مشترك، أو أن تستخدم جهازًا إداريًا وفنيًا موحدًا، وهو ما يحقق عدة مزايا أساسية:

- ترشيد النفقات: إذ يتيح هذا النظام تقاسم التكاليف التشغيلية بين عدة دول، وهو أمر بالغ الأهمية بالنسبة للدول الصغيرة أو ذات الموارد المحدودة.
- تعزيز الكفاءة العملية: من خلال توحيد الجهود الإدارية والفنية، وتجنب الازدواجية في أداء المهام.
- الاستفادة من الخبرات المشتركة: حيث يمكن للدول المشاركة أن تستفيد من خبرات بعثات أخرى أكثر قدمًا أو خبرة في المجال الدبلوماسي.
- تطوير التنسيق السياسي: إذ قد يشكل هذا التمثيل الجماعي أداة لتعزيز التعاون بين الدول المشاركة، سواء في المحافل الدولية أو في إطار التكتلات الإقليمية.

ويُلاحظ أن النص لا يُلزم الدول باتباع صيغة واحدة في التمثيل الجماعي، بل يترك لها حرية الاتفاق على الشكل العملي الذي يناسبها، سواء عبر تقاسم المقر أو توحيد الجهاز الإداري أو حتى الاكتفاء بتعيين رئيس واحد ينسّق بين البعثات. وهذا يُعطي النظام قدرًا من المرونة، بحيث يمكن تكييفه مع الظروف السياسية والاقتصادية لكل مجموعة من الدول.

ويُعتبر هذا النظام انعكاسًا عمليًا لفلسفة اتفاقية فيينا القائمة على التوفيق بين احترام سيادة الدول من جهة، والاستجابة للضرورات العملية التي يفرضها واقع المجتمع الدولي من جهة أخرى. كما أنه يمثل مظهرًا من مظاهر التضامن الدولي، حيث يتيح للدول الصغيرة أو النامية أن تحافظ على حضورها في المجال الدبلوماسي دون أن تتحمل أعباء تفوق طاقتها .

التمييز بين التمثيل الجماعي ورعاية المصالح وفقًا لاتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (1961)

رغم ما تقدمه المادة السادسة من اتفاقية فيينا من تنظيم قانوني للتمثيل الجماعي باعتباره صيغة تعاونية بين عدة دول لإدارة بعثاتها الدبلوماسية تحت إشراف رئيس واحد، فإن من الضروري التفريق بين هذا الشكل من التمثيل وبين صورة أخرى ذات طبيعة ومضمون مختلفين تمامًا، وهي حالة رعاية المصالح.

تُعرّف رعاية المصالح بأنها الآلية التي تسمح لدولة ما بأن تعهد إلى دولة أخرى بمهمة حماية مصالحها ومصالح رعاياها في دولة ثالثة . ويحدث ذلك عادة في حالتين رئيسيتين:

- غياب العلاقات الدبلوماسية أصلًا بين دولتين، بسبب عدم الاعتراف أو لاعتبارات سياسية أخرى.
- انقطاع العلاقات الدبلوماسية بعد خلاف سياسي حاد أو اندلاع نزاع مسلح، مما يجعل من المستحيل استمرار البعثة الدبلوماسية مباشرة.

وهنا تُمارس الدولة "الراعية" دورًا بديلاً يتمثل في إدارة شؤون الدولة "المحميّة" ورعاية مصالح مواطنيها في الدولة المضيفة. ، مع ملاحظة ان نشير الى الفارق الذي يوجد مابين المادة 45 من اتفاقية فينا لعام1961 -المتعلقة بوضع قطع العلاقات – والتي تطالب بموافقة الدولة الثالثة بالنسبة للدولة المعتمدة لديها والمادة 46 التي تقضي بالموافقة المسبقة [86].

تتميز رعاية المصالح بمرونة إجرائية واضحة؛ إذ لا تتطلب اعتماد رئيس بعثة جديد من الدولة المضيفة. ذلك أن رئيس بعثة الدولة التي تتولى الرعاية يكون في الأصل معتمدًا رسميًا لديها بصفته ممثلًا لدولته، وبالتالي لا يحتاج إلى إجراءات اعتماد إضافية لأداء المهمة الجديدة نيابة عن الدولة التي أوكلت إليه حماية مصالحها. هذه الخصوصية تجعل رعاية المصالح أقل تعقيدًا من التمثيل الجماعي، الذي يستلزم اتفاقًا صريحًا وتعيينًا مباشرًا لرئيس بعثة يتولى الإشراف على البعثات المشتركة .

الفروق الجوهرية بين النظامين يمكن اختصارها في انه من حيث الطبيعة القانونية، فالتمثيل الجماعي يقوم على أساس تعاوني بين عدة دول تتقاسم بعثة أو أكثر بشكل منظم. لكن رعاية المصالح تُعَدّ علاقة ثلاثية الأطراف (دولة راعية، دولة محمية، دولة مضيفة) تُمارس في ظروف استثنائية.

---

[86] - د. ناظم عبدالواحد الجاسور، أسس وقواعدالعلاقات الدبلوماسية والقصلية، دار مجدلاوي للنشر،عمان،2001 ، ص101.

الإجراءات المتخذة في حالة التمثيل الجماعي، لا يُمارس العمل إلا بناءً على اعتمادات رسمية جديدة صادرة عن الدول المعنية، وفي حالة رعاية المصالح، لا حاجة لإجراءات اعتماد جديدة؛ فالدولة الراعية تستند إلى اعتماد رئيس بعثتها القائم أصلًا.

الهدف الأساسي للتمثيل الجماعي ترشيد النفقات وتعزيز التعاون بين الدول، خاصة الصغيرة أو ذات الموارد المحدودة، وفي حالة رعاية المصالح تهدف إلى ضمان الاستمرارية وحماية الحقوق في ظل انقطاع أو غياب العلاقات الرسمية.

اذا هناك أبعاد عملية لرعاية المصالح، فقد أثبتت رعاية المصالح أهميتها في الممارسة الدولية، إذ مثلت وسيلة للحفاظ على قنوات اتصال غير مباشرة حتى في أوقات التوتر والصراع. وقد برزت هذه الآلية بشكل واضح خلال الحرب الباردة، حيث لجأت العديد من الدول المتخاصمة إلى طلب رعاية مصالحها من قبل دول أخرى محايدة أو صديقة، الأمر الذي ساعد على تجنب القطيعة الكاملة، وأتاح استمرار معالجة القضايا القنصلية والإنسانية .

من الأهمية بمكان التفرقة بين الاعتماد الجماعي الذي تناولته المادة السادسة من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (1961)، وبين صورة أخرى ذات طبيعة مختلفة تمامًا، وهي حالة تمثيل الكيانات الاتحادية أو المركبة في المجال الدبلوماسي.

ففي إطار الاعتماد الجماعي، تتفق عدة دول مستقلة ذات سيادة على إنشاء بعثات دبلوماسية مشتركة، تُوضع جميعها تحت إشراف رئيس واحد يتولى قيادتها وتمثيلها، مع احتفاظ كل دولة من هذه الدول بشخصيتها الدولية المستقلة وبحقوقها السيادية كاملة. ويُعتبر هذا النظام آلية تعاونية بالأساس، هدفها تخفيف الأعباء المادية وتنسيق الجهود، دون المساس باستقلال كل دولة أو دمج تمثيلها الدبلوماسي في شخصية جديدة.

أما في حالة الكيانات الاتحادية أو المركبة، فالوضع يختلف جوهريًا؛ إذ نتعامل مع اتحاد أو تنظيم دولي ذي شخصية قانونية دولية مستقلة عن الدول الأعضاء فيه. وهنا لا يقتصر الحق في التمثيل الدبلوماسي على الدول الأعضاء منفردة، بل يمتد أيضًا إلى الكيان الاتحادي ذاته، باعتباره شخصًا قانونيًا دوليًا قائمًا بذاته، قادرًا على ممارسة حقوق وواجبات متميزة في المجتمع الدولي.

- من حيث الطبيعة القانونية للتمثيل: ففي الاعتماد الجماعي، يظل التمثيل قائمًا باسم كل دولة مشاركة، حتى وإن نُظِّم تحت قيادة واحدة. بينما في تمثيل الكيان الاتحادي، فإن الكيان نفسه يباشر التمثيل بصفته المستقلة، وهو ما يعكس اعتراف المجتمع الدولي بصفته كشخص دولي.

- من حيث الاستقلالية والهوية: فالاعتماد الجماعي لا ينشئ شخصية قانونية جديدة، بل هو مجرد تنظيم عملي للتعاون بين بعثات الدول. بينما الكيان الاتحادي يتمتع بشخصية دولية أصلية، تخوّله الدخول في علاقات دبلوماسية باسمه، جنبًا إلى جنب مع الدول الأعضاء فيه.

- من حيث الهدف والوظيفة: فالاعتماد الجماعي يهدف بالأساس إلى الاقتصاد في النفقات وتبسيط الإدارة الدبلوماسية. بينماالتمثيل الاتحادي يعكس وحدة سياسية أو اقتصادية، ويسعى لإبراز شخصية الاتحاد كوحدة متكاملة على الصعيد الدولي، مثلما هو الحال في بعض التنظيمات الإقليمية أو الاتحادات الفدرالية.

لقد أتاح القانون الدولي للكيانات ذات الشخصية القانونية الدولية، كالاتحادات الفدرالية أو بعض المنظمات الدولية، أن تنشئ بعثات دبلوماسية خاصة بها إلى جانب بعثات الدول الأعضاء. وبهذا أصبحت هذه الكيانات طرفًا فاعلًا في العلاقات الدولية، قادرة على إبرام اتفاقيات، وتبادل التمثيل الدبلوماسي، بل والتأثير المباشر في صياغة القواعد الدولية.

ويبرز الفرق الجوهري هنا في أن التمثيل الاتحادي ليس مجرد وسيلة لتخفيف الأعباء أو تنظيم التعاون، كما في حالة الاعتماد الجماعي، وإنما هو انعكاس لوجود كيان دولي يتمتع باستقلالية شخصية، ويمثل مصالحه الجماعية إلى جانب مصالح الدول الأعضاء فيه .

تُعد المادة السادسة من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 من المواد التي تحمل دلالة واضحة على الطابع العملي والمرن الذي اتسمت به الاتفاقية. فقد أجازت هذه المادة للدول أن تتفق فيما بينها على اعتماد شخص واحد ليكون رئيسًا لبعثاتها الدبلوماسية لدى دولة ثالثة، وذلك شريطة عدم اعتراض الدولة المستقبلة.

ويكشف هذا الحكم عن اتجاه تشريعي دولي يهدف إلى تخفيف الأعباء المادية والإدارية التي قد تترتب على الدول، ولا سيما تلك التي تعاني من محدودية مواردها أو حديثة العهد بالاستقلال، والتي قد تجد في إنشاء بعثات دبلوماسية متعددة عبئًا يفوق قدرتها. ومن ثمّ، جاء هذا النص ليتيح لهذه الدول فرصة ممارسة حقها في التمثيل الدبلوماسي دون أن تضطر إلى إنشاء بعثة منفصلة ومكلفة في كل دولة تستضيف علاقات معها.

ومن الناحية النظرية، يعكس هذا التنظيم مبدأ السيادة المتبادلة، إذ لا يمكن فرض رئيس بعثة مشتركة على الدولة المستقبلة من دون موافقتها الصريحة. فقبولها أو اعتراضها يشكل شرطًا جوهريًا لإنفاذ هذا الترتيب،

انسجامًا مع القاعدة العامة التي تقوم عليها العلاقات الدبلوماسية، وهي أن وجود البعثة ذاتها مرهون دومًا برضا الدولة المستقبلة.

أما من الناحية العملية، فإن اعتماد رئيس مشترك للبعثات لا يعني دمجها في كيان واحد، بل تظل كل بعثة محتفظة بشخصيتها القانونية المستقلة، مع اشتراكها في شخص الرئيس الذي يتولى تمثيلها جميعًا. وقد يترافق ذلك أحيانًا مع استخدام مقر واحد أو جهاز إداري وفني موحد، بما يحقق مزيدًا من الترشيد والكفاءة. غير أن الرئيس المشترك يمارس مهامه باسم كل دولة على حدة، ووفقًا للصلاحيات التي منحتها له حكومته، وهو ما يحافظ على استقلالية هذه الدول في المجال الدبلوماسي.

وتكمن أهمية هذه المادة أيضًا في تمييزها بين التمثيل الجماعي بهذا الشكل، وبين صور أخرى من التمثيل الدبلوماسي مثل رعاية المصالح، التي لا تقوم على اتفاق متعدد الأطراف بل على تفويض دولة معينة بمهمة حماية مصالح دولة أخرى لدى دولة ثالثة في حال انقطاع العلاقات. وهذا التمايز يؤكد أن المادة السادسة لا تُعنى بالتمثيل بالنيابة، بل بتنظيم شكل من أشكال التعاون بين الدول المرسلة ذاتها.

لقد جسّدت المادة السادسة بذلك أحد المظاهر البنّاءة في اتفاقية فيينا، إذ وازنت بين احترام السيادة من جهة، وضرورات الواقع الدولي من جهة أخرى، فأرست قاعدة مرنة تسمح للدول – كبيرة كانت أو صغيرة – بأن تجد في الاتفاقية إطارًا عمليًا يراعي اختلاف قدراتها وحاجاتها دون المساس بجوهر القواعد الدبلوماسية التقليدية .

- البعثات الخاصة (Special Missions): تُعَدّ البعثات الخاصة إحدى صور العلاقات الدبلوماسية المعترف بها في القانون الدولي، وتحتل مكانة متميزة بين أشكال التمثيل الخارجي للدول، إذ تُعتبر الصورة الخامسة من صور البعثات الدبلوماسية بعد البعثات الدائمة. وقد تناولت لجنة القانون الدولي هذا النوع من البعثات في إطار أعمالها تحت مسمى "الدبلوماسية الخاصة أو المؤقتة"، وذلك للدلالة على طبيعته غير المستقرة من جهة، وارتباطه المباشر بمهام محددة أو ظرفية من جهة أخرى. ووقد فضلت لجنة القانون الدولي عند الصياغة استعمال لفظ البعثات الخاصة عوضا عن لفظ بعثات مؤقته.

يقوم جوهر البعثات الخاصة على إرسال مبعوثين غير دائمين أو وفود تمثل الدولة المعنية في إطار محدد، كالمشاركة في مؤتمرات دولية، أو الانخراط في مفاوضات ثنائية ومتعددة الأطراف، أو الاضطلاع بمهام سياسية أو اقتصادية أو تقنية ذات نطاق زمني ومضموني محدد. ويُلاحظ هنا أن الطابع المؤقت لهذه البعثات

لا ينتقص من أهميتها القانونية والسياسية، بل على العكس، يمنحها مرونة مميزة ويجعلها أداة فاعلة في إدارة التفاعلات الدولية الطارئة أو الاستثنائية. ودخلت الاتفاقية حيز التنفيذ عام 1985،وجاء في المادة الأولى تعريف البعثة الخاصة ، وتضمنت المادة الثانية من الاتفاقية حكما يمنح الدولة المستقلة او المضيفة سلطة تقديرية واسعة لقبول استقبال البعثات الخاصة ، وتحدد وظائف البعثات الخاصة بالتراضي بين الدولة الموفدة والدولة المستقلة وفقا لنص المادة الثالثة .

اتفاقية البعثات الخاصة، التي اعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1969، تُعد من أهم الوثائق الدولية التي تنظم العلاقات الدبلوماسية المؤقتة بين الدول. وقد جاءت هذه الاتفاقية لتكمل ما نصّت عليه اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، وذلك عبر تنظيم أوضاع البعثات التي تُرسل بشكل مؤقت للقيام بمهمة محددة، سواء سياسية أو قانونية أو إنسانية. ويمكن توضيح أهم بنودها في سياق سردي على النحو الآتي:

في عالم العلاقات الدولية المتغير، كثيرًا ما تحتاج الدول إلى إرسال وفود أو بعثات مؤقتة إلى دول أخرى، دون أن يكون لها سفارة دائمة هناك. ومن هنا جاءت اتفاقية البعثات الخاصة لتضع إطارًا قانونيًا ينظم هذه البعثات، ويحدد حقوقها وواجباتها، ويضمن حسن سير العلاقات بين الدول.

تبدأ الاتفاقية بتحديد مفهوم البعثة الخاصة بأنها "بعثة مؤقتة تمثل الدولة الموفدة لدى دولة مضيفة، بغرض النظر في مسائل معينة أو أداء مهام محددة". أي أنها ليست بعثة دبلوماسية دائمة، بل تُنشأ لمهمة خاصة وتنتهي بانتهائها. ثم تؤكد الاتفاقية على موافقة الدولة المضيفة باعتبارها شرطًا أساسيًا لإرسال أي بعثة خاصة، احترامًا لسيادتها واستقلالها. فلا يمكن لأي دولة أن تُرسل بعثة دون علم أو موافقة الدولة المستقبِلة.

كما نصت الاتفاقية على التمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية لأعضاء البعثة، بما في ذلك حرمة المقرات والوثائق والمراسلات، وعدم خضوع أعضائها للملاحقة القضائية في الدولة المضيفة أثناء أداء مهامهم، شريطة ألا يُسيئوا استخدام تلك الحصانات.

ومن بين البنود المهمة أيضًا، ما يتعلق بضرورة احترام قوانين الدولة المضيفة وعدم التدخل في شؤونها الداخلية، إذ تذكّر الاتفاقية بأن الحصانات لا تُمنح لحماية الأشخاص بل لتسهيل أداء الوظائف الرسمية للبعثة. كما تناولت الاتفاقية أحكامًا خاصة بـ انتهاء مهمة البعثة الخاصة، موضحة أن مهمتها تنتهي عند إتمام الغرض الذي أُنشئت من أجله، أو باتفاق الدولتين، أو إذا طلبت الدولة المضيفة مغادرتها.

وفي ختام بنودها، شددت الاتفاقية على أن أحكامها لا تؤثر على العلاقات الدبلوماسية الدائمة أو الاتفاقيات الأخرى القائمة بين الدول، بل تُعد مكملة ومساندة لها، تهدف إلى ترسيخ مبادئ التعاون والاحترام المتبادل في المجتمع الدولي.
وهكذا، تُجسّد اتفاقية البعثات الخاصة روح القانون الدولي الحديث الذي يسعى إلى تحقيق التوازن بين حقوق الدولة الموفدة وسيادة الدولة المضيفة، مع ضمان سير العمل الدبلوماسي المؤقت في إطار من النظام والاحترام المتبادل.

وإذا ما قورنت بالبعثات الدائمة، فإن البعثات الخاصة تختلف من حيث الأساس الوظيفي والبنيوي؛ فبينما تستند البعثات الدائمة إلى إطار قانوني ثابت ومستمر ينظم عملها وفق اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، فإن البعثات الخاصة تستمد مشروعيتها من الطبيعة الاتفاقية بين الدول المعنية، ومن اتفاقية نيويورك لعام 1969 بشأن البعثات الخاصة، التي كرّست القواعد الأساسية لتنظيم هذا الشكل من التمثيل. وبذلك، فإن الأساس القانوني للبعثات الخاصة يقوم على مبدأ التراضي بين الدولة الموفدة والدولة المستقبلة، مع احترام القواعد العامة للقانون الدولي المتعلقة بحصانات وامتيازات المبعوثين.
ومن الناحية الوظيفية، تمثل البعثات الخاصة وسيلة عملية لمواجهة المتغيرات المتسارعة في العلاقات الدولية، حيث يمكن للدول أن تلجأ إليها لتحقيق أهداف آنية لا تحتمل الانتظار أو لا تستدعي استحداث بعثة دائمة. كما أن هذه البعثات تُسهم في توطيد أواصر التعاون الدولي، وتسمح بتجاوز الإجراءات الرسمية المطوّلة التي قد تعيق سرعة الاستجابة في القضايا الملحّة.

وعليه، يمكن القول إن البعثات الخاصة تُجسد مظهرًا من مظاهر الدبلوماسية المرنة، إذ تجمع بين الطابع الرسمي للعلاقات الدولية من ناحية، والطبيعة المؤقتة المرتبطة بخصوصية المهام الموكلة إليها من ناحية أخرى، الأمر الذي يجعلها أداة أساسية في تكييف العمل الدبلوماسي مع متطلبات العصر وما يشهده من تحولات سياسية وقانونية متسارعة .

وإذا كان الحديث عن البعثات الخاصة يبدو في ظاهره مستجدًا، فإن جذوره تعود إلى ممارسات دبلوماسية قديمة. فقد عُرفت هذه الصورة في التاريخ تحت مسمى "دبلوماسية المناسبات" أو "دبلوماسية المؤتمرات"، حيث تلجأ الدول إلى إرسال مبعوثين مؤقتين للتفاوض أو تمثيلها في قضايا بعينها. بل إن اتفاقية هافانا لعام

1928 عالجت هذا النوع من التمثيل، إذ نصت مادتها التاسعة على فئة أُطلق عليها تسمية "الممثلون الدبلوماسيون فوق العادة"، في إشارة إلى طبيعة هذه المهام الاستثنائية وغير الدائمة .

وقد أولت لجنة القانون الدولي هذا الموضوع أهمية خاصة خلال دورتها الثانية عشرة عام 1960، وأصدرت عدة قرارات توضيحية. فقد أكدت بدايةً أن المؤتمرات الدبلوماسية لا يمكن اعتبارها جزءًا من العلاقات الدبلوماسية التقليدية بالمعنى الدقيق، بل تُعد موضوعًا مستقلاً يستوجب دراسة منفصلة. كما أوضحت أن الممثل المؤقت (Itinerant Envoy) يُعد شخصًا مكلفًا بشكل دائم بمهمة خاصة، وإذا كانت مهمته تشمل أكثر من دولة، فإن كل زيارة يقوم بها تُعامل على أنها مهمة مستقلة بذاتها، أي وكأنها سلسلة من المهام الخاصة المتتابعة. ومن هنا يتضح أن مفهوم الدبلوماسية الخاصة – في سياق العلاقات الدبلوماسية – يقتصر أساسًا على إرسال بعثات مؤقتة. وقد عدلت اللجنة بعض الاحكام الواردة في اتفاقية العلاقات الدبلوماسية بما ينسجم مع السمات المميزة للبعثات الخاصة عن البعثات الدائمة وهي: الطابع المؤقت للبعثات الخاصة والمهمة المحدودة المنزطة بهذا النوع من البعثات [87].

تتخذ البعثات الخاصة (Special Missions) أشكالًا متعددة في إطار العلاقات الدولية، وتعكس مرونة القانون الدولي وقدرة الدول على التكيف مع متطلبات الدبلوماسية الحديثة. ويمكن تصنيف أبرز هذه الأشكال على النحو التالي:

الممثلون المؤقتون: وهم الأفراد الذين تُكلفهم الدولة بمهمة محددة لفترة زمنية قصيرة، غالبًا لتنفيذ مهمة سياسية أو اقتصادية أو تقنية محددة. ويتميز هذا الشكل بمرونته العالية وقدرته على الاستجابة السريعة للمتغيرات الدولية، دون الحاجة إلى تأسيس بعثة دائمة.

أعضاء المؤتمرات الدبلوماسية: يشارك هؤلاء الأفراد في اجتماعات أو مفاوضات متعددة الأطراف، مثل المؤتمرات الدولية أو الاجتماعات الوزارية، لتمثيل مصالح الدولة والمساهمة في صياغة القرارات المشتركة. وتعد هذه البعثات مؤقتة بطبيعتها، حيث تنتهي بمجرد انتهاء المؤتمر أو الاتفاق.

---

[87] - د. علي صادق أبو هيف، نفس المرجع السابق ،ص383

الموفدون في المهام الخاصة: وهم الأشخاص أو الوفود الذين يُكلفون بتنفيذ مهام استثنائية أو محدودة المدة، قد تكون سياسية، اقتصادية، أو فنية. ويتمثل دورهم في معالجة قضايا عاجلة أو تنفيذ مشاريع محددة تتطلب خبرات متخصصة أو متابعة مباشرة من قبل الدولة الموفدة.

ومن الأهمية بمكان الإشارة إلى أن وجود بعثة دبلوماسية دائمة في دولة معينة لا يمنع إرسال بعثة خاصة إلى نفس الدولة. في الواقع، غالبًا ما تستخدم الدول البعثات الخاصة كأداة موازية أو بديلة للبعثات الدائمة، لأسباب سياسية، اقتصادية، أو استراتيجية. ومن أبرز الأمثلة العملية على ذلك تجربة تايلاند في التعامل مع معظم دول أمريكا اللاتينية، حيث اعتمدت البعثات الخاصة كأساس للتواصل الدبلوماسي بدلًا من تأسيس بعثات مقيمة، ما يعكس دور البعثات الخاصة كآلية فعّالة لتحقيق المصالح الوطنية دون الالتزام بتكاليف البعثات الدائمة وإجراءاتها البيروقراطية.

من الناحية القانونية، يستند تنظيم البعثات الخاصة إلى اتفاقية نيويورك لعام 1969 بشأن البعثات الخاصة، والتي أكدت على ضرورة التراضي بين الدولة الموفدة والدولة المستقبلة، مع التزام البعثة بالقواعد العامة للقانون الدولي، بما في ذلك حماية الحصانات والامتيازات الدبلوماسية. كما أقرّت لجنة القانون الدولي أن البعثات الخاصة تمثل شكلاً مشروعًا من أشكال الدبلوماسية المؤقتة، يعكس قدرة الدول على الاستجابة السريعة للمتغيرات الدولية والاستفادة من التمثيل المباشر في القضايا المحددة زمنياً وموضوعيًا.

وعليه، تُجسد البعثات الخاصة نموذجًا مرنًا للدبلوماسية الحديثة، تجمع بين الطابع الرسمي للعلاقات الدولية والمرونة المرتبطة بالطبيعة المؤقتة للمهام الموكلة إليها، ما يجعلها أداة استراتيجية فعّالة لتعزيز التمثيل الدولي وتحقيق الأهداف الوطنية في سياقات متعددة ومتغيرة .

تثار في سياق البعثات الخاصة إشكالية قانونية مركزية تتعلق بـ مدى خضوع هذه البعثات لقاعدة القبول المسبق (The Rule of Prior Acceptance)، والتي تنص على ضرورة الحصول على موافقة الدولة المستقبلة قبل اعتماد أي مبعوث دبلوماسي أو بعثة رسمية. وتكمن أهمية هذه القاعدة في ضمان احترام سيادة الدولة المستقبلة والتحقق من استعدادها لاستقبال الممثلين الدبلوماسيين، سواء أكانوا جزءًا من بعثة دائمة أو مؤقتة.

وقد أبدت لجنة القانون الدولي اهتمامًا خاصًا بهذه المسألة خلال دورتها الثانية عشرة عام 1960، حيث ناقشت طبيعة البعثات الخاصة وحدود تطبيق قواعد القانون الدولي عليها. وأكدت اللجنة بشكل صريح أن قاعدة القبول المسبق تنطبق على البعثات الخاصة بنفس القدر الذي تُطبق فيه على البعثات الدائمة، وذلك استنادًا إلى المبدأ العام الذي يقوم على ضرورة التراضي بين الدولة الموفدة والدولة المستقبلة لأي تمثيل دبلوماسي، بما يضمن احترام السيادة الوطنية وحماية النظام الدبلوماسي الدولي.

وقد أكدت الممارسة العملية للدول هذا الموقف القانوني، إذ لم يُسجَّل في التاريخ إرسال أي بعثة خاصة إلى دولة ما دون الحصول على موافقتها المسبقة. وهذا يعكس حرص الدول على الالتزام بالقواعد الدبلوماسية الدولية، ويبرهن على أن البعثات الخاصة، رغم طبيعتها المؤقتة، لا تُستثنى من الإجراءات الشكلية الأساسية التي تحكم التمثيل الدبلوماسي. ومن ثم، يمكن القول إن قاعدة القبول المسبق تشكل ركيزة أساسية في تنظيم عمل البعثات الخاصة، وتضمن توافقًا بين السيادة الوطنية للدولة المستقبلة والحقوق الدبلوماسية للدولة الموفدة.

ولا يبدو هذا الحكم غريبًا، فالبعثة الخاصة تُمارس مهامها داخل إقليم الدولة المضيفة وتتمتع أعضاؤها خلال فترة وجودهم هناك بامتيازات وحصانات دبلوماسية معينة. ومن غير المنطقي أن تتحمل الدولة المضيفة التزامات تتعلق بالبروتوكول وحماية البعثة، أو أن تسمح لها بالتواصل مع سلطاتها الرسمية، دون أن تكون قد وافقت مسبقًا وبشكل صريح على وجودها ومهمتها .

الفرع الثالث : التنظيم القانوني للحصانات والامتيازات الدبلوماسية كما وردت في اتفاقية فيينا

يمثل التنظيم القانوني للحصانات والامتيازات الدبلوماسية حجر الزاوية في نظام العلاقات الدولية، حيث يضمن حماية الممثلين الدبلوماسيين وتمكينهم من أداء مهامهم دون تدخل غير مشروع من الدولة المستقبلة. ويستند هذا النظام إلى الإطار النظري والقانوني الذي نصت عليه اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، والتي كرّست مبادئ ملزمة تحدد الحقوق والامتيازات الممنوحة للبعثات الدبلوماسية وموظفيها.

وتبرز أهمية هذا النقاش في أن تحديد الأساس القانوني للحصانات والامتيازات لا يقتصر على كونه مسألة نظرية بحتة، بل يتصل مباشرة بواقع الممارسات الدولية وتطبيق القانون في حالات محددة. فعندما يُعترف بأن هذه الحصانات والامتيازات تقوم على قاعدة قانونية وضعية ملزمة، تصبح جميع الدول ملزمة قانونًا باحترامها، ويُعد أي إخلال بها انتهاكًا صريحًا للقانون الدولي، يترتب عليه مساءلة الدولة المخالفة وتحميلها المسؤولية القانونية.

في المقابل، إذا أُنظر إلى الحصانات والامتيازات على أنها مجرد امتيازات طوعية أو نتائج عرفية أو مجاملة دولية، فإن إلزاميتها تفقد قوتها القانونية، ويصبح من الممكن تجاوزها أو تقييدها وفقًا لمقتضيات السياسة أو موازين القوى بين الدول. وفي هذه الحالة، تتحول الحصانات من أداة حماية قانونية واضحة إلى آلية مرنة تتأثر بالاعتبارات الدبلوماسية والسياسية، مما يقلل من ضمانة الحماية للمبعوثين الدبلوماسيين ويثير احتمالية النزاع بين الالتزامات القانونية والمصالح الوطنية.

وبذلك، يمكن القول إن التأكيد على الأساس القانوني الملزم للحصانات والامتيازات لا يكتسب أهميته فقط من الناحية النظرية، بل يشكل أيضًا عنصرًا حيويًا في حفظ النظام الدبلوماسي الدولي، وضمان استقرار العلاقات بين الدول، وحماية فعالية البعثات الدبلوماسية في أداء مهامها دون تهديد أو تدخل خارجي .

ومن الناحية النظرية، ثار جدل واسع حول المبررات التي يستند إليها الاعتراف بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية، حيث ظهرت عدة اتجاهات فقهية:

نظرية الامتياز الشخصي (Personal Privilege Theory):

ترى أن هذه الحصانات تعود إلى امتياز خاص يُمنح لممثلي الدول تكريمًا لشخصهم وصفاتهم. وقد ارتبط هذا التفسير بالنظم الملكية القديمة، حيث كان يُنظر إلى المبعوث الدبلوماسي باعتباره ممثلًا شخصيًا للحاكم.

نظرية الامتياز المستند إلى السيادة (Sovereign Immunity Theory):

تعزو الحصانات إلى مبدأ سيادة الدولة، إذ يُعتبر الدبلوماسي امتدادًا لسيادة دولته، ومن ثم لا يجوز إخضاعه لسلطة دولة أخرى.

نظرية الضرورة الوظيفية (Functional Necessity Theory):

وهي الأكثر قبولًا في الفقه المعاصر، حيث تذهب إلى أن الحصانات ليست امتيازًا شخصيًا ولا مجرد انعكاس للسيادة، وإنما ضرورة عملية لتمكين الدبلوماسي من أداء مهامه بفعالية واستقلال، بعيدًا عن أي ضغط أو تدخل من الدولة المستقبلة.

وإذا كان الجانب النظري يوضح فلسفة الحصانات، فإن الجانب القانوني يُبين أساسها الملزم. فبوجه عام، تستمد هذه الحصانات سندها من القانون الدولي العرفي والاتفاقي، مما يجعلها التزامًا قانونيًا مفروضًا على الدولة المستقبلة، بصرف النظر عن الشكل الذي تعبر به هذه الدولة عن التزامها: سواء أكان في صورة قانون داخلي أو لائحة تنظيمية أو عبر قبول صريح موجّه للدولة المرسلة .

وعليه، سيُعالج هذا المبحث مرحلتين رئيسيتين:

الأولى: دراسة الأوضاع والحلول التي كانت متبعة قبل إقرار اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، حيث كانت الحصانات تُستمد أساسًا من العرف والممارسة الدولية.

الثانية: بيان الوضع بعد صدور الاتفاقية، التي قنَّنت هذه القواعد وحددت نطاقها على نحو أوضح، مما جعلها المرجعية الأساسية للعمل الدبلوماسي المعاصر .

وبصورة عامة، يمكن القول إن الحصانات والامتيازات الدبلوماسية تستند في جوهرها إلى قواعد القانون الدولي العام، فهي ليست منحة طوعية تمنحها الدولة المستقبلة للمبعوثين الأجانب وفق مشيئتها أو تقديرها، وإنما هي التزام قانوني يقع على عاتقها بحكم انخراطها في المجتمع الدولي والتزامها بأعرافه وقواعده الملزمة. وهذا الالتزام لا يتأثر بالشكل أو الصيغة التي تختارها الدولة المستقبلة للتعبير عنه؛ فقد يُجسَّد في نصوص تشريعية وطنية، أو لوائح تنظيمية إدارية، أو عبر القبول الصريح الموجه إلى الدولة الموفدة، إلا أن المضمون يبقى واحدًا، وهو الاعتراف بحقوق المبعوثين الدبلوماسيين وصون امتيازاتهم.

وانطلاقًا من هذه القاعدة، يصبح من الضروري التوقف عند التطور التاريخي للأساس القانوني للحصانات والامتيازات، إذ لم يكن النظام الدبلوماسي في مراحله الأولى مقننًا على نحو شامل، بل تأسس في البداية على الأعراف الدولية والممارسات التقليدية التي أفرزتها علاقات الدول منذ العصور القديمة والوسطى، حيث كانت الحصانات تُعامل بوصفها أعرافًا راسخة قائمة على مبدأ "الضرورة الوظيفية"، أي تمكين المبعوث من أداء مهامه دون عوائق. ومع مرور الوقت، تطورت هذه القواعد العرفية وأخذت طابعًا أكثر

انتظامًا في الممارسة العملية للدول، لكنها مع ذلك بقيت عرضة لاختلاف التفسيرات وتباين الممارسات، مما أثار الحاجة إلى وضع نص قانوني جامع يزيل الغموض ويوفر أساسًا موحدًا.

وقد جاء اعتماد اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 ليشكّل محطة فاصلة في هذا السياق، حيث قامت الاتفاقية بتقنين ما استقر عليه العرف الدولي، وأضافت إليه وضوحًا ودقة من خلال تحديد نطاق الحصانات والامتيازات وحدودها وآثارها القانونية. وبهذا، انتقلت الحصانات من كونها قواعد عرفية ذات قوة إقناعية متفاوتة إلى نصوص ملزمة تعترف بها الأسرة الدولية بأسرها، فأصبح إخلال الدولة بها يُعد خرقًا صريحًا للقانون الدولي يستتبع المسؤولية الدولية .

أولاً: المخطط الزمني لتطور الأساس القانوني للحصانات الدبلوماسية

قبل اعتماد اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، لم يكن هناك تقنين شامل ومُلزم ينظم مسألة الحصانات والامتيازات الدبلوماسية على المستوى العالمي. فقد كان الاتجاه الغالب في الفقه والعمل الدولي أن هذه الحصانات تجد أساسها في القانون الدولي العرفي، الذي نشأ وتطور من خلال الممارسة العملية للدول وما أقرّه العرف المستقر عبر القرون. ورغم ذلك، برزت بعض المحاولات الجزئية لتقنين هذه القواعد على المستوى الإقليمي أو الثنائي.

العصور القديمة – العصور الوسطى، الحصانات تُعامل كأعراف دولية قائمة على مبدأ الضرورة الوظيفية لضمان أداء المبعوثين لمهامهم.

لم يكن هناك تقنين، بل ممارسات دولية متكررة رسخت قواعد العرف.

1708 – إنجلترا، صدور قانون الامتيازات الدبلوماسية الذي نظم بعض الحصانات.أكد القضاء الإنجليزي لاحقًا أن القانون الوطني يسقط إذا تعارض مع قواعد القانون الدولي.

1790 – الولايات المتحدة، صدور قانون وطني بشأن الحصانات والامتيازات الدبلوماسية.

1794 – فرنسا (الثورة الفرنسية)، صدور مرسوم فرنسي ينظم الحصانات.

لاحقًا، في مشروع Code civil (المجموعة المدنية الفرنسية) أُدرج نص يتعلق بالحصانات، لكنه حُذف لاعتبارها مسألة دولية وليست داخلية.

1928 – اتفاقية هافانا (دول أمريكا اللاتينية)، أول محاولة إقليمية لتقنين الحصانات (المواد 14–24).

1929 – معاهدة فرنسا وإيران، اتفاق ثنائي نص على الامتيازات الدبلوماسية.

1946 – اتفاق الولايات المتحدة والفلبين، نصت مادته الثالثة على أن الممثلين الدبلوماسيين يتمتعون بالحصانات "التي يقررها القانون الدولي".

1947 – معاهدة فرنسا وهايتي، تضمنت قواعد مشابهة لتنظيم الحصانات.

1945 – فرنسا (لجنة تعديل المجموعة المدنية)، محاولة لتضييق نطاق الحصانات في المادة 101 من مشروع القانون المدني. واجهت هذه المحاولة رفضًا فقهيًا واسعًا باعتبارها مخالفة لمبادئ القانون الدولي.

1961 – اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، تقنين شامل للحصانات والامتيازات. جمعت بين الأعراف الدولية والممارسات الثنائية، ووضعت إطارًا موحدًا وملزمًا لجميع الدول.

ومن اللافت أن المشروع الأول لـ المجموعة المدنية الفرنسية (Code civil) تضمن نصًا خاصًا بالحصانات الدبلوماسية، غير أنه حُذف لاحقًا استنادًا إلى فكرة أن هذه المسألة ذات طبيعة دولية محضة ولا تدخل ضمن نطاق التشريع الداخلي. وقد انعكس هذا التوجه على الفقه الذي استقر على أن النصوص الوطنية لا تُنشئ الحصانات وإنما تكشف عنها وتؤكدها، بوصفها التزامًا دوليًا سابقًا ومستقلًا.

وقد ذهب القضاء الإنجليزي في اتجاه أكثر وضوحًا حين قرر أن قانون 1708 يفقد قيمته إذا تعارض مع القواعد الراسخة في القانون الدولي، في تأكيد صريح لمبدأ سمو القانون الدولي على التشريعات الوطنية. وفي السياق ذاته، حاولت لجنة تعديل المجموعة المدنية الفرنسية عام 1945 تضييق نطاق الحصانات في المادة 101 من مشروعها، متأثرة ببعض الاجتهادات القضائية الداخلية. غير أن غالبية فقهاء القانون الدولي في فرنسا انتقدوا بشدة هذا التوجه، معتبرين أنه يتعارض مع المبادئ الراسخة للقانون الدولي العام، ودعوا إلى استبعاده كلية حفاظًا على وحدة القواعد الدولية.

يتضح من ذلك أن مرحلة ما قبل اتفاقية فيينا كانت مرحلة تداخل بين الأعراف الدولية والمعاهدات الجزئية والتشريعات الوطنية، دون وجود إطار شامل يوحد المفاهيم ويضعها في صياغة قانونية واضحة. وقد شكل ذلك أحد أهم الدوافع لاعتماد اتفاقية فيينا 1961 التي جاءت لتقنن وتوحد القواعد العرفية المستقرة وتزيل الغموض الذي كان يكتنفها.

- الاتجاهات الفقهية في التفريق بين الحصانات والامتيازات

إلى جانب الاتجاه الغالب في الفقه الدولي، الذي يذهب إلى اعتبار أن الحصانات والامتيازات الدبلوماسية ذات أساس قانوني دولي ملزم يقع على عاتق الدول المستقبلة بوصفه التزامًا دوليًا قاطعًا، برز تيار فقهي

آخر اتخذ موقفًا مغايرًا، إذ انطلق من فكرة ضرورة حماية سيادة الدولة المستقبلة، والسعي إلى الحد من الامتيازات الممنوحة للمبعوثين الدبلوماسيين والبعثات الدائمة. هذا التيار حاول رسم تمييز دقيق بين الحصانات من جهة، والامتيازات من جهة أخرى، بحيث لا تُعاملان على قدم المساواة من حيث القوة الإلزامية والمرجعية القانونية.

وقد استند هذا الاتجاه إلى عدة مرتكزات رئيسية، من أبرزها: التفريق بين الحصانات والامتيازات

الحصانات (Immunities): يقصد بها بالدرجة الأولى الحصانة من الولاية القضائية (Judicial Immunity)، سواء المدنية أو الجنائية، وهي في نظر أنصار هذا الاتجاه حقوق مستمدة مباشرة من القواعد القطعية في القانون الدولي. وبذلك فهي تشكل التزامًا قانونيًا واجب الاحترام على الدولة المستقبلة، ولا يجوز الانتقاص منها بحجة السيادة الداخلية أو مقتضيات السياسة الوطنية.

الامتيازات (Privileges): مثل الإعفاءات المالية والضريبية أو التسهيلات التجارية والجمركية، فقد اعتُبرت في هذا التصور مجرد تدابير قائمة على المجاملة الدولية (Courtoisie Internationale)، وليست حقوقًا ذات طبيعة إلزامية. ومن ثم، فإن الدولة المستقبلة تتمتع بسلطة تقديرية في منحها أو تقييدها، بحسب ما تراه مناسبًا لمصلحتها الوطنية وظروفها الاقتصادية والسياسية.

الأساس النظري للتفريق، هذا التمييز يرتكز على فكرة أن الحصانات، بوصفها ضمانة أساسية لتمكين الدبلوماسيين من أداء وظائفهم، لا يمكن المساس بها دون تقويض النظام الدبلوماسي برمته. أما الامتيازات، فهي ليست ضرورية بالقدر ذاته لأداء الوظيفة الدبلوماسية، وبالتالي يمكن النظر إليها باعتبارها ترتيبات تكميلية قابلة للتعديل أو التقييد.

أنصار هذا الاتجاه، تبنّى هذه التفرقة عدد من كبار الفقهاء البارزين في القانون الدولي، من بينهم: فوشيه (Fauchille): الذي رأى أن الامتيازات المالية لا ينبغي أن تُمنح ذات الطبيعة الإلزامية المقررة للحصانات القضائية أو الشخصية. شارل روسو (Charles Rousseau): الذي أكد على ضرورة عدم الخلط بين القواعد الجوهرية الملزمة وبين تدابير المجاملة الدبلوماسية. بيرينوند (Perrenoud): الذي دعم بدوره هذا التوجه، معتبرًا أن المساواة بين الحصانات والامتيازات أمر غير متلائم مع مبدأ سيادة الدولة المستقبلة.

ويُظهر هذا الاتجاه الفقهي محاولة لإيجاد توازن بين متطلبات العمل الدبلوماسي ومبدأ السيادة الوطنية، غير أن موقفه ظل أقل تأثيرًا مقارنة بالاتجاه الغالب الذي يؤكد على الطبيعة الملزمة لكافة صور الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، خصوصًا بعد تقنينها في اتفاقية فيينا لعام 1961. .

ورغم ما قد ينطوي عليه هذا الاتجاه من وجاهة نظرية قائمة على محاولة التوفيق بين مبدأ السيادة ومتطلبات العمل الدبلوماسي، فإن الواقع العملي أثبت أن هذه التفرقة بين الحصانات والامتيازات لم تحظَ باعتراف واسع في الممارسة الدولية. فقد أظهرت التجربة أن معظم الامتيازات، بما في ذلك الامتيازات المالية والإعفاءات الضريبية، لم تُمنح على سبيل المجاملة الدبلوماسية فحسب، وإنما استقرت تدريجيًا كأعراف دولية ذات طبيعة ملزمة، بحيث أصبحت الدول تلتزم بتطبيقها بوصفها جزءًا من القانون الدولي العرفي (Customary International Law)، لا مجرد تدابير تقديرية.

ويُلاحظ أن الاستثناء شبه الوحيد في هذا السياق يتمثل في الإعفاءات الجمركية (Customs Exemptions)، إذ لا تزال الدول تحتفظ فيها بهامش أوسع من الحرية التشريعية. فهذه الإعفاءات تُنظر إليها غالبًا باعتبارها شأنًا داخليًا يخضع للقانون الوطني، وتملك الدولة المستقبلة سلطة تنظيمه وفقًا للشروط والإجراءات التي تراها مناسبة، دون أن يُعد ذلك بالضرورة إخلالًا بالقواعد الدولية الأساسية.

وبذلك يمكن القول إن الاتجاه العملي الغالب قد تجاوز الرؤية النظرية التي تُفرق بين الحصانات والامتيازات، وأكد على أن الممارسة الدولية المستقرة هي المصدر الحاسم في تحديد نطاق هذه الحصانات، بما يعزز من الطابع الملزم لها في إطار القانون الدولي العام، مع ترك مجال محدود فقط لتقدير الدولة في مسائل ذات طبيعة إجرائية أو تنظيمية مثل الإعفاءات الجمركية .

إلى جانب الاتجاه الغالب الذي اعتمد على القانون الدولي العرفي كأساس للحصانات والامتيازات الدبلوماسية، برز اتجاه فقهي وعملي آخر يقوم على مبدأ المعاملة بالمثل، والذي يستند بدوره إلى اتفاقيات دولية ثنائية أو متعددة الأطراف. ويُفهم من هذا التوجه أن الاعتراف بالحصانات والامتيازات لم يكن يُنظر إليه دومًا باعتباره التزامًا مطلقًا ومستقلًا عن إرادة الدول، وإنما كونه التزامًا يرتبط بوجود علاقة متبادلة تقوم على أساس التوازن في الحقوق والواجبات بين الأطراف.

وقد تجسد هذا الاتجاه في عدد من التطبيقات العملية البارزة، من أهمها: اتفاقية 1858 بين فرنسا والصين، التي شكلت أحد الأمثلة المبكرة على ربط الحصانات بالمعاملة بالمثل. والاتفاق الموقع عام 1951 بين الهند وبريطانيا، حيث نصت مادته الثالثة صراحة على التزام الطرفين بإقامة علاقات دبلوماسية وقنصلية متبادلة

من خلال ممثلين دبلوماسيين، مع الاعتراف لهؤلاء الممثلين – على أساس مبدأ المعاملة بالمثل – بالحصانات والامتيازات التي يقرها القانون الدولي العرفي.

ويُلاحظ أن إدراج شرط المعاملة بالمثل في مثل هذه الاتفاقيات لم يكن يهدف إلى استبعاد أو إضعاف القواعد العرفية الدولية، وإنما كان يأتي مقترنًا بالإشارة إليها، بما يعكس استمرار خضوع هذه الامتيازات للإطار العام للقانون الدولي، مع إضافة بعدٍ عملي يضمن التوازن والالتزام المتبادل. وبذلك، فإن مبدأ المعاملة بالمثل في هذا السياق لا يُعد بديلًا عن القواعد القانونية المستقرة، وإنما يمثل آلية لتفعيلها وضمان إنفاذها على نحو واقعي، إذ إن القواعد العرفية لا تعمل بصورة تلقائية أو مطلقة، بل تستلزم توافقًا بين الدول على تطبيقها وتبادل الالتزام بها.

وعليه، يمكن القول إن هذا الاتجاه قد أسهم في تجسيد الطبيعة التعاقدية–التبادلية للعلاقات الدبلوماسية، حيث وفّر وسيلة عملية لضمان احترام القواعد العرفية من خلال التزام متبادل، دون أن يُنقص ذلك من الطابع الملزم لتلك القواعد أو من مكانتها ضمن القانون الدولي العام.

وفي مقابل الاتجاهين السابقين، برز اتجاه ثالث يمكن وصفه بأنه نتاج لقصور القواعد العرفية وعدم اكتمالها في معالجة بعض الحالات الخاصة التي لم تكن محل تنظيم دقيق أو اتفاق دولي شامل. فقد كشف التطبيق العملي عن وجود ثغرات حقيقية في الإطار العرفي، الأمر الذي أفرز إشكاليات قانونية معقدة دفعت الفقه والدول إلى البحث عن حلول بديلة.

ومن أبرز هذه الإشكاليات ما يتعلق بـ الوضع القانوني للممثلين الدبلوماسيين الذين يحملون جنسية الدولة المستقبلة [88]. فقد ثار التساؤل حول مدى جواز تمتع هؤلاء بالحماية والامتيازات ذاتها التي تمنح عادةً للدبلوماسيين الأجانب، أم أن وضعهم الخاص يقتضي تقييد تلك الحصانات نظرًا لارتباطهم المباشر بالنظام القانوني الداخلي للدولة التي ينتمون إليها بجنسيتهم. هذا التساؤل ظل محل نقاش طويل بين الفقهاء والدول، إذ لم يكن هناك إجماع على موقف محدد في غياب نصوص دولية ملزمة.

كما امتد الغموض ليشمل فئة أخرى هي الموظفون غير الرسميين أو المساعدون الفنيون والخدميون الملحقون بالبعثات، مثل السائقين، وعمال الحدائق، والفنيين. فهذه الفئة، التي تُعد ضرورية لاستمرار النشاط اليومي

[88] - كما جاء في نص المادة 8 فقرة 1 من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية 1961.

للبعثات، لم يكن وضعها القانوني محددًا بوضوح، ولم ترد بشأنها قواعد عرفية مستقرة تنظم نطاق الامتيازات أو الحصانات التي يمكن أن يتمتعوا بها. ونتيجة لذلك، تركت هذه المسألة في الغالب إلى تقدير القوانين الوطنية في الدول المختلفة، التي منحت لنفسها سلطة تحديد ما إذا كان يحق لهذه الفئة الاستفادة من أية امتيازات، وما هو نطاقها وحدودها إن وُجدت.

وقد أدى هذا الواقع إلى تفاوت كبير بين الأنظمة القانونية للدول؛ فبينما منحت بعض الدول هؤلاء الأشخاص إعفاءات أو تسهيلات محدودة، امتنعت دول أخرى عن الاعتراف لهم بأي امتيازات تذكر، معتبرة أنهم لا يدخلون ضمن النطاق الموضوعي للحصانات الدبلوماسية. هذا التباين في المعالجات يعكس بجلاء قصور القواعد العرفية الدولية في تلك المرحلة، وعجزها عن تقديم إطار موحد وشامل يضمن معاملة متكافئة لمثل هذه الحالات الخاصة، وهو ما جعل الحاجة إلى تقنين دولي واضح أكثر إلحاحًا، وهي الحاجة التي حاولت اتفاقية فيينا لعام 1961 الاستجابة لها من خلال وضع أحكام دقيقة تعالج هذه الثغرات .

- الحصانات الدبلوماسية في اتفاقية فيينا

لقد جاءت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 لتكرّس بصورة نهائية المبدأ الجوهري الذي يقوم على أن الحصانات والامتيازات الدبلوماسية تستمد أساسها من قواعد القانون الدولي العام، وليس منحة طوعية تمنحها الدولة المستقبلة بإرادتها المنفردة. ويتجلى هذا المبدأ في الصياغات الإلزامية التي خاطبت بها الاتفاقية الدول الأطراف، مؤكدة أن هذه الحصانات تشكل التزامًا دوليًا واجب الاحترام. كما نصّت ديباجة الاتفاقية على استمرار سريان القواعد العرفية الدولية في كل ما لم يرد به نص صريح في أحكامها، وهو ما يعني سحب سلطة التقدير المنفرد من الدول في الحالات التي يشوبها قصور أو غياب تنظيمي داخل نصوص الاتفاقية، وإخضاعها بالضرورة للقواعد العرفية المستقرة.

وفي إطار مناقشة الأساس القانوني للحصانات والامتيازات، برزت عدة نقاط أثارت جدلاً فقهيًا وقانونيًا مهمًا: لقد تمت مناقشة مسألة التفرقة بين الحصانات والامتيازات للخروج من هذا الإشكال أمام لجنة القانون الدولي سنة 1957، حيث دُعي بعض أعضائها إلى إلغاء هذا التمييز التقليدي، انطلاقًا من أن كليهما – الحصانات والامتيازات – يجدان أساسهما في القانون الدولي العام، وبالتالي لا موجب للتفريق بينهما من الناحية القانونية.

غير أن هذا الطرح لم يحظَ بإجماع، إذ اعتبر فريق آخر أن هناك اختلافات جوهرية في الطبيعة والمضمون بين الفئتين. فمثلاً، حرية الاتصال والتنقل الممنوحة للدبلوماسيين لا تُعد من الحصانات بالمعنى الدقيق (أي الحصانة من الولاية القضائية أو التنفيذ)، وإنما تُصنف ضمن الامتيازات العملية التي تيسر أداء المهام الدبلوماسية.

الموقف الذي

تبنّت غالبية لجنة القانون الدولي والاتفاقيات اللاحقة الإبقاء على هذا التمييز التقليدي، وهو ما انعكس لاحقًا في اتفاقية الأمم المتحدة بشأن الوضع القانوني للموظفين الدوليين، حيث نصّت بدورها على التمييز بين الفئتين:

- الحصانات: ترتكز إلى القانون الدولي وتُعد إلزامًا قانونيًا.

- الامتيازات: بعضها يجد أساسه في القانون الدولي، وبعضها الآخر يستند فقط إلى قواعد المجاملة الدولية ، وبالتالي يُترك للدول هامش أوسع في تنظيمه.

ومن الأمثلة العملية على الامتيازات المالية ما أكدته المادة (34) من اتفاقية فيينا بشان الإعفاء الضريبي للدبلوماسيين، باعتباره التزامًا قانونيًا صريحًا يقع على عاتق الدولة المستقبلة.

أما بالنسبة للإعفاءات الجمركية، فقد جاء النص عليها في المادة (36) بصيغة أكثر مرونة، حيث أقرت الاتفاقية نظامًا مزدوجًا يتيح للدول المستقبلة الاحتفاظ بسلطة تقديرية في تنظيم هذه الإعفاءات عبر قوانينها ولوائحها الوطنية. وبذلك، فإن الاتفاقية فرّقت عمليًا بين الإعفاءات الضريبية ذات الطابع الملزم، والإعفاءات الجمركية التي ظلت مجالًا لتطبيق التشريعات الوطنية.

وعليه، يمكن القول إن اتفاقية فيينا لم تقتصر على تأكيد الطابع الدولي الملزم للحصانات والامتيازات، بل سعت أيضًا إلى ترسيم الحدود الفاصلة بين ما يُعد قاعدة قانونية واجبة الاحترام وبين ما يُعتبر تدبيرًا عمليًا يستند إلى اعتبارات المجاملة الدولية. وقد ساهم ذلك في تقنين الوضع القانوني للدبلوماسيين بصورة متوازنة، تجمع بين مقتضيات سيادة الدولة المستقبلة وبين متطلبات العمل الدبلوماسي الفعّال. **صح**

ولمعالجة الإشكاليات العملية التي أفرزتها الممارسات الدبلوماسية، جاءت المادة (47) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 لتقرر مبدأً عامًا قوامه حظر التمييز بين الدول في تطبيق أحكام الاتفاقية، ضمانًا لتحقيق المساواة القانونية بين جميع الأطراف الموقعة. غير أن المشرّع الدولي أدرك في الوقت ذاته أن الواقع الدبلوماسي لا يخلو من اعتبارات خاصة قد تفرض استثناءات محدودة، لذلك أوردت الفقرة الثانية من المادة نفسها حالتين يجوز فيهما اللجوء إلى مبدأ المعاملة بالمثل:

الحالة الأولى: التطبيق المقيد للاتفاقية من جانب دولة ما، فإذا ارتأت دولة أن تطبق أحكام الاتفاقية على نحو مقيد أو محدود ضد بعثة دولة أخرى، فإن الأخيرة تكتسب الحق في معاملة بعثة تلك الدولة بالمثل. ورغم وضوح هذا الحكم من الناحية النظرية، فقد أُقرّ بصعوبة خلال مناقشات الصياغة، وذلك لما ينطوي عليه من إشكاليات، أبرزها أن المعاملة بالمثل في هذا السياق قد تُفسَّر كاعتراف ضمني بشرعية الإجراءات الانتقامية التي تتعارض مع روح التعاون الدبلوماسي، فضلًا عن احتمال أن تؤدي إلى تصعيد التوتر بدلًا من تسويته.

الحالة الثانية: المعاملة التفضيلية لبعض الدول، وتتعلق هذه الحالة بالأوضاع التي تمنح فيها بعض الدول، استنادًا إلى أعراف دولية مستقرة أو إلى اتفاقيات خاصة ثنائية أو إقليمية، معاملة أفضل من تلك التي تقررها اتفاقية فيينا.

هنا يصبح لمبدأ المعاملة بالمثل أهمية خاصة، إذ يتيح للدول الأخرى الاستفادة من الامتيازات ذاتها متى وُجدت، منعًا لاحتكار بعض الدول لميزات إضافية على حساب غيرها.

وتبرز أهمية هذه الفقرة الثانية بوجه خاص في أنها تؤكد أن اتفاقية فيينا تمثل الحد الأدنى الملزم وفق القانون الدولي فيما يتعلق بالحصانات والامتيازات. وبذلك، فإن أي تجاوز لهذا الحد الأدنى – سواء بتوسيع الامتيازات أو تضييقها – لا يتم إلا عبر إطار المعاملة بالمثل، الذي يشكّل وسيلة لضبط التوازن بين الدول وضمان عدم الإخلال بمبدأ المساواة.

وبالنظر إلى هذين الاستثناءين، يتضح أن اتفاقية فيينا قد حاولت التوفيق بين الطابع الإلزامي للقواعد الدولية من جهة، وواقع العلاقات الدبلوماسية التي تتأثر في كثير من الأحيان بالاعتبارات السياسية وموازين القوى من جهة أخرى. فهي لم تترك الباب مفتوحًا أمام الاستخدام المطلق للمعاملة بالمثل، وإنما حصرتها في نطاقين محددين، بما يحافظ على الطبيعة القانونية الصارمة للاتفاقية ويحد من احتمالات إساءة استخدامها .

لقد أسهمت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 في وضع قواعد دقيقة وواضحة لمعالجة عدد من المسائل التي كانت مثار جدل فقهي وعملي طويل الأمد، ومن أبرزها الوضع القانوني للممثلين الدبلوماسيين الذين يحملون جنسية الدولة المستقبلة. فقد شكّلت هذه المسألة ثغرة في القانون الدولي العرفي، وأثارت تساؤلات جوهرية حول مدى أهلية هؤلاء الأشخاص للتمتع بالحصانات والامتيازات على قدم المساواة مع نظرائهم من الدبلوماسيين الأجانب. وفي هذا السياق، نصّت المادة (38) من اتفاقية فيينا على تمييز جوهري بين نوعين من الحصانات: الحصانة القضائية وحصانة الأفعال الرسمي:

قررت الاتفاقية أن هذه الحصانة تستمد أساسها مباشرة من القانون الدولي، مما يجعلها إلزامًا قانونيًا يقع على عاتق الدولة المستقبلة، بصرف النظر عن جنسية الممثل الدبلوماسي.

ويعني ذلك أن أي تصرف رسمي يقوم به الممثل الدبلوماسي في إطار مهامه يُعد محصنًا من الولاية القضائية الوطنية، ولا يجوز للدولة المستقبلة مقاضاته بشأنه.

يشكل هذا الحكم تطورًا نوعيًا مهمًا مقارنة بالموقف الذي تبنّاه معهد القانون الدولي في دورته المنعقدة بكامبريدج عام 1895، حيث كان قد رفض آنذاك الاعتراف بأي نوع من الحصانات لهؤلاء الأشخاص، انطلاقًا من مبدأ ارتباطهم بالنظام القانوني الوطني لدولتهم الأم.

الامتيازات والحصانات الأخرى: على خلاف الحصانة القضائية، تُرك تنظيم هذه الامتيازات – مثل الإعفاءات الضريبية أو الجمركية أو التسهيلات المعيشية – لسلطة الدولة المستقبلة، التي تتمتع بحرية تقديرية في منحها أو تقييدها وفق ما تراه ملائمًا لظروفها الوطنية.

بهذا الترتيب، وضعت الاتفاقية حدًا للتباين الكبير الذي كان قائمًا بين الأنظمة القانونية للدول المختلفة في التعامل مع هذه الفئة، دون أن تفرض إلزامًا دوليًا موحدًا في كل ما يتعلق بالامتيازات الثانوية.

إن ما جاء في المادة (38) يُظهر بوضوح أن اتفاقية فيينا سعت إلى تحقيق التوازن بين مقتضيات العمل الدبلوماسي ومتطلبات سيادة الدولة المستقبلة؛ فهي منحت الممثلين الدبلوماسيين من مواطني الدولة المضيفة الحصانة الضرورية لضمان أدائهم لوظائفهم بفاعلية، لكنها في الوقت ذاته أبقت للدولة حرية واسعة في تقرير الامتيازات الإضافية، بما يحول دون المساس بمبدأ السيادة أو فتح الباب أمام إساءة استخدام الامتيازات.

وبذلك، تكون الاتفاقية قد تجاوزت الجدل الفقهي السابق، ووضعت حلاً توفيقيًا يجمع بين الطابع الإلزامي للحصانات الأساسية والطابع الاختياري للامتيازات الثانوية، مما عزز من قدرتها على معالجة هذه المسألة المعقدة في إطار قانوني موحد وعملي .

لقد أولت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 اهتمامًا خاصًا بالفئات المختلفة داخل البعثات الدبلوماسية، بما في ذلك الفئة المعروفة بـالأشخاص غير الرسميين أو المساعدين الفنيين والخدميين الملحقين بالبعثات. فقد نصّت المادة 4/37 على تنظيم وضعهم القانوني بشكل واضح، محددة نطاق امتيازاتهم الأساسية في الإعفاء من الضرائب والرسوم على الأجور التي يتقاضونها، بينما تركت للدولة المعتمدة سلطة تقديرية واسعة في تحديد بقية الحقوق والامتيازات التي يمكن منحها لهذه الفئة، بما يتناسب مع احتياجات البعثة وظروف الدولة المستقبلة.

وبذلك، لا يقتصر دور الاتفاقية على مجرد تنظيم العلاقات بين الدول، بل تجاوز ذلك إلى وضع أساس قانوني واضح للحصانات والامتيازات الدبلوماسية. فقد استعرضت الاتفاقية أهم النظريات المتعلقة بمصدر هذه الحصانات، وأوضحت الآليات التي تُستند إليها في تطبيقها على الفئات المختلفة من الممثلين الدبلوماسيين والموظفين الملحقين بالبعثات، بما يحقق توازنًا دقيقًا بين احترام القانون الدولي وحماية سيادة الدولة المستقبلة.

وهكذا، تكون الاتفاقية قد أسست إطارًا قانونيًا متكاملًا يحدد حقوق وواجبات جميع أعضاء البعثات الدبلوماسية، مع مراعاة الفروق بين الحصانات الأساسية والامتيازات الثانوية، وبين الممثلين الرسميين وغير الرسميين، مما عزز من فعالية العمل الدبلوماسي وضمان الامتثال للقواعد الدولية على نحو موحد..
.

لقد اهتم الفقه الدولي على مر العصور بتقديم تفسيرات متعددة للأساس القانوني للحصانات والامتيازات الدبلوماسية، إذ حاولت كل نظرية تفسير دوافع منح هذه الحصانات، وبيان مدى ضرورتها لضمان سير العمل الدبلوماسي بفعالية. ومن أبرز هذه النظريات كانت نظرية الامتداد الإقليمي (Territorial

Extension Theory)، التي اكتسبت شهرة واسعة في العصور السابقة، وخصوصًا في ظل الأنظمة الملكية التي كانت تعتبر الممثلين الدبلوماسيين امتدادًا للسلطة الملكية على أراضي الدول الأخرى.

وتقوم هذه النظرية على افتراض أن الممثل الدبلوماسي أثناء أداء مهامه داخل الدولة المعتمدة يُعامل كما لو أنه لا يزال متواجدًا ضمن إقليم دولته الأصلية، وأن مقر البعثة الدبلوماسية لا يُعتبر جزءًا من الإقليم الوطني للدولة المضيفة. ومن هذا المنطلق، كانت النظرية تبرر منح الحصانات والامتيازات على نحو واسع، باعتبار أن الممثل الدبلوماسي يجب أن يكون محميًا من أي تدخل في نطاق الدولة المستقبلة، كونه يمثل الدولة المرسلة مباشرة.

غير أن هذه النظرية تراجعت تدريجيًا منذ زمن بعيد، إذ تبين أن افتراضاتها غير واقعية وتعطي نتائج مبالغًا فيها وغير دقيقة، خاصة في ظل الدول الحديثة والديمقراطية، حيث يُنظر إلى الممثل الدبلوماسي على أنه موظف يمثل الدولة ككل وليس الملك وحده. كما أن تطبيق هذه النظرية في العصر الحديث كان سيؤدي إلى تضخيم غير مبرر للحصانات والامتيازات، بما يتعارض مع مبادئ سيادة الدولة المستقبلة ومقتضيات القانون الدولي الحديث.

وبناءً على ذلك، أصبح الفقه الدولي يميل اليوم إلى تفسير الحصانات والامتيازات على أساس الضرورة الوظيفية والعمل الدولي المتوازن، بعيدًا عن الافتراضات التاريخية التي كانت تربط الممثلين بالدولة المرسلة باعتبارهم امتدادًا لإقليمها، مما يعكس التحول من منظومة تقليدية قائمة على العلاقات الملكية إلى نظام حديث يوازن بين حماية المبعوثين الدبلوماسيين وحماية سيادة الدول المستقبلة .

على الجانب الآخر، قدمت نظرية الصفة التمثيلية (Representative Theory) تفسيرًا مختلفًا لطبيعة الحصانات والامتيازات الدبلوماسية. وتقوم هذه النظرية على اعتبار أن الممثل الدبلوماسي يمثل الدولة ورئيسها معًا، وليس نفسه فقط، ومن ثم فإن الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها ليست لمصلحته الشخصية، بل لأنها تعكس احترام الدولة ورئيسها وتؤكد مكانتهما على الساحة الدولية. ورغم أن لهذه النظرية أهميتها التاريخية في تفسير بعض الممارسات الدبلوماسية القديمة، فإنها فقدت وزنها في التحليل الحديث، إذ تميل إلى إغفال مبدأ التوازن بين الدولة المرسلة والدولة المعتمدة، وهو المبدأ الذي أصبح محورًا أساسيًا في

القانون الدولي المعاصر. ومع ذلك، ما تزال هذه النظرية تلقي ببعض الأثر في تفسير الحصانات ذات الطابع الرمزي، المرتبطة بمكانة الدولة وسيادتها، مثل مراعاة البروتوكولات الرسمية والتقدير الرمزي لممثلي الدولة في المناسبات الدولية.

أما النظرية الأكثر قبولًا وانتشارًا في العصر الحديث فهي نظرية مصلحة الوظيفة (Theory of Functional Necessity)، التي ترى أن الحصانات والامتيازات ليست غاية في ذاتها، بل هي أدوات عملية تمكّن الممثل الدبلوماسي من أداء مهامه بكفاءة وبدون عوائق. وتؤكد هذه النظرية أن نطاق الحصانات والامتيازات يجب أن يُحدد وفق متطلبات الوظيفة الدبلوماسية الفعلية، لا بما يتجاوز الحاجة العملية، وهو ما يضمن توافقها مع المبادئ الحديثة لدولة القانون واعتبارات سيادة الدولة المستقبلة. وقد اعتبر الأستاذ Sandström هذه النظرية الأكثر انسجامًا مع الاتجاهات القانونية المعاصرة، إذ أنها توفر إطارًا عمليًا ومتوازنًا، يجمع بين حماية الممثل الدبلوماسي وتمكينه من أداء مهامه، وبين احترام سيادة الدولة المعتمدة وعدم المبالغة في منح امتيازات غير ضرورية.

وبذلك، يمكن القول إن التحول من نظرية الصفة التمثيلية إلى نظرية مصلحة الوظيفة يعكس تطور الفهم القانوني الحديث للحصانات والامتيازات، من رؤية رمزية مرتبطة بمكانة الدولة إلى رؤية عملية تركز على ضمان سير العمل الدبلوماسي وفقًا لمقتضيات القانون الدولي الحديث .

لم يحدد مشروع لجنة القانون الدولي أساسًا محددًا للحصانات والامتيازات الدبلوماسية، لكنه أظهر تأثرًا واضحًا بـنظرية مصلحة الوظيفة (theory of functional necessity). ، فقد أوضحت التعليقات على المشروع عام 1958 أن اللجنة لجأت إلى نظرية مصلحة الوظيفة لحل بعض المسائل الغامضة، دون أن تُهمل دور نظرية الصفة التمثيلية (theory of representative character) فيما يخص رئيس البعثة وطبيعة عملها التمثيلي.

تؤكد ديباجة اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 هذا التوجه بوضوح، إذ تنص على أن "الدول الأطراف في هذه الاتفاقية، إذ تقتنع بأن الغاية من الامتيازات والحصانات ليست تمييزًا للأفراد، وإنما ضمان لمباشرة وظائف البعثات الدبلوماسية بفعالية باعتبارها ممثلة للدول". ويعكس هذا النص اعتماد الاتفاقية على

نظرية مصلحة الوظيفة (Theory of Functional Necessity)، إذ تتميز الصياغة بالتحفظ والاعتدال، مع التركيز على أن الحصانات والامتيازات تهدف أساسًا إلى تمكين البعثات من أداء مهامها الدبلوماسية بفعالية، لا إلى منح مزايا شخصية للأفراد.

غير أن الواقع القانوني أعقد من مجرد تطبيق صارم للنظرية الوظيفية، إذ يمكن لتبني بعض عناصر نظرية الصفة التمثيلية (Representative Theory) أن يعالج أوجه القصور التي قد تنشأ عند الاقتصار على المنظور الوظيفي وحده. ويظهر ذلك بوضوح في المادة 22 من الاتفاقية، التي تؤكد على الطابع المطلق للحصانة المقرية لمقر البعثة الدبلوماسية، بما يتجاوز ما تتطلبه الوظيفة فقط. فالاعتراف بهذه الحصانة المطلقة يعكس الاحترام الرمزي لمكانة الدولة واعترافًا بسيادتها، وهو عنصر يتناغم مع الأفكار التي طرحتها نظرية الصفة التمثيلية، ويبرز بعدًا سياسيًا ورمزيًا إلى جانب الجانب العملي.

في المقابل، تم التخلي نهائيًا عن نظرية الامتداد الإقليمي (Theory of Extraterritoriality)، باعتبارها افتراضًا غير واقعي ومبالغًا فيه، لا يتوافق مع المبادئ الحديثة للعلاقات الدولية والدبلوماسية. ورغم ذلك، يبقى تبرير الحصانة المطلقة قائمًا على حقيقة أن البعثات الدبلوماسية تمثل دولًا ذات سيادة، مما يلزم الدولة المعتمدة باحترام مقر البعثة وحمايته من أي تدخل، كجزء من التزامها بالقانون الدولي العام.

وبذلك، تظهر اتفاقية فيينا في هذا الجانب كوثيقة متوازنة تجمع بين الوظيفية العملية والحماية الرمزية للسيادة، مع تجاوز النظريات القديمة التي لم تعد صالحة للتطبيق في ظل الدول الحديثة، وتوفير إطار قانوني واضح يحدد نطاق الحصانات والامتيازات بشكل عملي وملزم .

لقد استلهمت لجنة القانون الدولي ومؤتمر فيينا نظرية مصلحة الوظيفة (Theory of Functional Necessity) لتوسيع مفهوم الوظيفة الدبلوماسية بشكل واضح ودقيق. ولم يُقصد من هذا التوسيع أن تُحدَّد حاجات الوظيفة استنادًا إلى أعمال كل موظف دبلوماسي على حدة، بل تم تقييمها بالنظر إلى أنشطة البعثة ككل، بما يعكس الطبيعة المؤسسية للعمل الدبلوماسي وتداخل مهام أعضاء الطاقم المختلفة.

وبفضل هذا المفهوم الموسع، أقرّت اللجنة والاتفاقية في المادة 37 أن الامتيازات والحصانات تشمل أيضًا الموظفين الفنيين والإداريين الملحقين بالبعثة، الذين يشكلون جزءًا أساسيًا من طاقمها. فهؤلاء الأفراد يؤدون

أعمالًا تعتمد بشكل كبير على الثقة، وقد تكون أهم بالنسبة للبعثة من بعض مهام الدبلوماسيين الرسميين. ويشير التعليق المصاحب لمشروع اللجنة إلى أن سكرتير السفير أو موظف الأرشيف قد يكون أكثر اطلاعًا على الأسرار والمعلومات الحساسة من بعض الأعضاء الدبلوماسيين، مما يجعل توفير الحماية لهم ضرورة لضمان عدم تعرضهم لأي ضغوط من الدولة المعتمدة، وحماية سلامة أداء البعثة بشكل عام.

هذا التوسع في نطاق الامتيازات والحصانات يخدم بشكل خاص الدول الكبرى التي تضم بعثاتها عددًا كبيرًا من الموظفين بمختلف الاختصاصات، ويعكس اعتبارات عملية تتعلق بكفاءة عمل البعثة وسير مهامها اليومية. في المقابل، أثار هذا التوسع اعتراض الدول الصغيرة التي تملك بعثات أصغر، حيث اعتبرت أن تطبيق هذه الامتيازات الموسعة قد يثقل كاهلها ويزيد من التعقيدات الإدارية.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الأمثلة ليست الوحيدة التي تعكس اتجاه اتفاقية فيينا نحو توسيع نطاق الامتيازات والحصانات، إذ تكشف مراجعة النصوص المختلفة عن حالات إضافية عديدة تُظهر كيف سعت الاتفاقية إلى توفير حماية شاملة لأعضاء البعثات الدبلوماسية، بما يضمن أداء مهامهم بفعالية دون المساس بسيادة الدولة المعتمدة. وهذه الحالات سيتم تناولها ومناقشتها بشكل مفصل في الموضوع القادم .

الفرع الرابع: وظائف البعثات الدبلوماسية وتشكيلها

لقد حققت اتفاقية فيينا للعلاقات والحصانات الدبلوماسية لعام 1961 نتائج إيجابية هامة من خلال تقنين قواعد العلاقات الدبلوماسية وتحديد نطاق الحصانات والامتيازات، مما أسهم في توحيد الممارسة الدولية وتقليل النزاعات المتعلقة بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية. ومن أجل فهم هذه النتائج بصورة أشمل، من المفيد النظر إلى الاتفاقية من حيث موضوعها ومضمونها، وبالأخص الأحكام والمواد التي تتعلق بتشكيل البعثات ووظائفها [89].

أولاً: وظائف البعثات الدبلوماسية

تتضمن الوظائف الأساسية للبعثة الدبلوماسية مجموعة من المهام المحورية، التي تشكل جوهر عملها وتحدد نطاق الحصانات والامتيازات المرتبطة بها. ومن أبرز هذه الوظائف وفقا للمادة 3 من اتفاقية فينا 1961:

[89] - المادة الثالثة والمادة الرابعة والمادة الخامسة والمادة السادسة من اتفاقية فينا

تمثيل الدولة المرسلة لدى الدولة المستقبلة، بما يعكس سيادة الدولة المرسلة وحقوقها الدولية، ويتيح لها الظهور على الساحة الدولية بصفة رسمية، وحماية مصالح الدولة المرسلة ومصالح رعاياها داخل الدولة المستقبلة، ضمن حدود القانون الدولي، بما يشمل توفير الدعم القانوني والاقتصادي للمواطنين والمصالح الوطنية، التفاوض مع حكومة الدولة المستقبلة بشأن المسائل ذات الاهتمام المشترك، بما يضمن الوصول إلى حلول توافقية واتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف، واستطلاع الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة المستقبلة بوسائل مشروعة، وإعداد تقارير دقيقة ومفصلة تُرفع إلى الحكومة المرسلة، مما يسهم في اتخاذ القرارات الاستراتيجية، وتعزيز العلاقات الودية بين الدولة المرسلة والدولة المستقبلة، بما يشمل تنمية التعاون الاقتصادي والثقافي والعلمي، ودعم التفاهم المتبادل بين شعبي الدولتين [90].

ومن المهم التأكيد على أن أحكام الاتفاقية لا تُفسر على أنها تمنع البعثة الدبلوماسية من ممارسة الوظائف القنصلية، إذ يمكن للبعثة الاستمرار في أداء المهام القنصلية بما يتوافق مع القانون الدولي وأنظمة الدولة المعتمدة. هذا التأكيد يعكس مرونة الاتفاقية في التعامل مع المهام المتعددة للبعثة، ويضمن أن تتمتع البعثة بالقدرة على أداء جميع وظائفها الأساسية بفعالية، مع احترام سيادة الدولة المعتمدة والقوانين الدولية .

ثانياً: تشكيل البعثات الدبلوماسية

يُعد تشكيل البعثات الدبلوماسية من أبرز الجوانب التي تناولتها اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، حيث وضعت أحكامًا دقيقة توازن بين حق الدولة المرسلة في اختيار ممثليها بحرية، وحق الدولة المستقبلة في حماية سيادتها ومصالحها الوطنية. ويمكن التمييز في هذا السياق بين رئيس البعثة الدبلوماسية وطاقم البعثة على النحو الآتي:

1- رئيس البعثة الدبلوماسية

يتعيّن على الدولة المرسلة، قبل اعتماد الشخص المقترح كرئيس للبعثة، أن تحصل على موافقة مسبقة من الدولة المستقبلة، وهو ما يُعرف بقاعدة الاعتماد المسبق. وتحتفظ الدولة المستقبلة بحقها الكامل في قبول أو رفض الشخص المرشح، دون أن تكون مُلزمة بتبرير أو الإفصاح عن أسباب هذا الرفض، الأمر الذي يعكس مبدأ السيادة الكاملة للدولة المستقبلة.

[90] -د. قحطان احمدالحمداني،الأساس في العلوم السياسية ، دار مجدلاوي للنشر، عمان، 2004، ص379

كما تجيز الاتفاقية للدولة المرسلة أن تعتمد رئيس بعثة واحدًا أو أحد أعضاء الهيئة الدبلوماسية ليكون معتمدًا لدى عدة دول في آن واحد، شريطة أن يتم إعلام هذه الدول مسبقًا، وألا يُسجَّل اعتراض صريح من أي منها. ويتيح هذا الحكم مرونة كبيرة في إدارة العلاقات الدبلوماسية، خاصة بالنسبة للدول ذات الموارد المحدودة أو في الحالات التي لا تتطلب إنشاء بعثات مقيمة.

وفي حال كان رئيس البعثة معتمدًا لدى أكثر من دولة، يمكن إنشاء بعثات يرأسها قائم بالأعمال بالنيابة في الدول التي لا يقيم فيها الرئيس بشكل دائم. كما تسمح الاتفاقية لرئيس البعثة أو أحد أعضاء الطاقم الدبلوماسي بأن يُعتمد أيضًا كممثل للدولة لدى منظمة دولية، وهو ما ينسجم مع تطور العلاقات الدولية وتعاظم دور المنظمات في النظام الدولي الحديث.

2- طاقم البعثة الدبلوماسية

تتمتع الدولة المرسلة، من حيث المبدأ، بحرية كاملة في تعيين أعضاء بعثتها الدبلوماسية، غير أن هذه الحرية مقيدة ببعض الضوابط التي تضمن احترام سيادة الدولة المستقبلة. فقد نصت المواد (5 و8 و9 و11) من الاتفاقية على أحكام تتيح للدولة المستقبلة رفض أي عضو لا ترضى به دون الحاجة إلى تقديم مبررات، وهو ما يُعرف بمبدأ شخص غير مقبول (Persona Non Grata)، الذي يعد أداة قانونية فعّالة في يد الدولة المستقبلة لضبط تشكيلة البعثة.

أما فيما يخص الملحقين العسكريين والبحريين والجويين، فقد شددت الاتفاقية على ضرورة الحصول على موافقة مسبقة من الدولة المستقبلة قبل تعيينهم، نظرًا للطبيعة الحساسة لمهامهم وما قد يثيرونه من اعتبارات أمنية. ويعكس هذا القيد التوازن بين متطلبات الدولة المرسلة في تمثيل مصالحها الدفاعية والأمنية، وبين حق الدولة المستقبلة في صون أمنها القومي.

وبذلك، يتضح أن تشكيل البعثة الدبلوماسية وفق اتفاقية فيينا يقوم على مبدأ المرونة المقيدة: مرونة تمنح الدولة المرسلة حرية اختيار ممثليها، ومقيدات تكفل احترام سيادة الدولة المستقبلة وحماية مصالحها العليا، وهو ما يضمن استقرار العلاقات الدبلوماسية ويعزز الثقة المتبادلة بين الدول[91] .

- الجنسية ومبدأ "الشخص غير المرغوب فيه"

[91] - انظر المادة السابعة من اتفاقية فينا

تُعد القاعدة العامة في القانون الدولي أن الموظفين الدبلوماسيين ينبغي أن يحملوا جنسية الدولة المرسلة [92]، بما يضمن ولاءهم الكامل لدولتهم والتزامهم بخدمة مصالحها العليا. غير أن الاتفاقية أقرت استثناءً محددًا، يتمثل في إمكانية تعيين أشخاص يحملون جنسية الدولة المستقبلة كأعضاء في البعثة الدبلوماسية، شريطة أن يتم الحصول على موافقة مسبقة من هذه الدولة. ويظل لهذه الأخيرة الحق السيادي المطلق في سحب موافقتها في أي وقت، دون أن تكون ملزمة بتقديم تبريرات، الأمر الذي يعكس حرص القانون الدولي على احترام سيادة الدولة المستقبلة وصون مصالحها الأمنية والسياسية.

وفي السياق ذاته، منحت اتفاقية فيينا الدولة المستقبلة سلطة واسعة عبر مبدأ الشخص غير المرغوب فيه (Persona Non Grata)، حيث يحق لها في أي وقت، ودون الحاجة إلى ذكر الأسباب، أن تعلن أي رئيس بعثة أو أي موظف دبلوماسي غير مرغوب فيه أو غير مقبول. ويُطبق هذا الحق سواء كان الشخص المعني قد وصل بالفعل إلى أراضي الدولة المستقبلة أم كان لا يزال في مرحلة الإعداد للالتحاق بالبعثة.

وتترتب على هذا الإعلان التزامات واضحة على الدولة المرسلة، إذ يتعين عليها أن تستدعي الشخص المعني فورًا أو تنهي خدماته وفقًا للإجراءات الدبلوماسية المعمول بها. وفي حال امتنعت الدولة المرسلة عن تنفيذ هذا الالتزام خلال فترة زمنية معقولة، يصبح من حق الدولة المستقبلة رفض الاعتراف بالشخص المعني كعضو في البعثة، بل ويجوز لها اتخاذ الإجراءات اللازمة لإبعاده من أراضيها.

ويُظهر هذا النظام بوضوح الطبيعة التعاقدية والتوازنية للعلاقات الدبلوماسية: فبينما تتمتع الدولة المرسلة بحرية تشكيل بعثتها، تمتلك الدولة المستقبلة في المقابل أدوات قانونية فعّالة لضمان عدم وجود عناصر لا تتوافق مع مصالحها الوطنية أو قد تشكل تهديدًا لأمنها أو نظامها العام. ويُعتبر مبدأ "الشخص غير المرغوب فيه" أحد أكثر القواعد ممارسةً في العلاقات الدبلوماسية، حيث يمثل آلية مرنة لحماية السيادة مع الحفاظ على الحد الأدنى من التوازن المطلوب لاستمرار العلاقات الدبلوماسية بين الدول .

- تنظيم شؤون البعثة الدبلوماسية وإدارة أعضائها

[92] - انظر المادة الثامنة من اتفاقية فينا

حرصت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 على وضع قواعد دقيقة تنظم المسائل الإجرائية والإدارية المرتبطة بالبعثات الدبلوماسية، وذلك بهدف تعزيز الشفافية وضمان ممارسة البعثة لوظائفها في إطار من الاحترام المتبادل لسيادة الدولة المستقبلة. وقد جاء نص المادة العاشرة ليؤكد الدور المحوري الذي تضطلع به وزارة الخارجية في الدولة المستقبلة – أو أي وزارة أخرى يُتفق عليها – بوصفها الجهة الرسمية المسؤولة عن تلقي الإخطارات المتعلقة بالبعثة وأفرادها. وتشمل هذه الإخطارات ما يلي:

- تعيين أعضاء البعثة أو انتهاء خدمتهم، بما في ذلك الإعلان عن وصولهم ومغادرتهم النهائية.
- وصول أو مغادرة أفراد أسر أعضاء البعثة، مع بيان أية تغييرات تطرأ على عددهم، وذلك لغايات التوثيق والتمتع بالامتيازات المقررة.

- تنظيم أوضاع الخدم الخاصين العاملين لدى أعضاء البعثة، سواء من حيث وصولهم وخروجهم أو استمرارهم في خدمة الدبلوماسيين عند الحاجة.
- تعيين أو فصل الأشخاص المقيمين في الدولة المستقبلة عند إلحاقهم بالبعثة أو تكليفهم بخدمة أعضائها، شريطة أن يتمتع هؤلاء بالامتيازات والحصانات المقررة.

ومن حيث المبدأ، تشجع الاتفاقية على الإخطار المسبق بقدوم أو مغادرة هؤلاء الأشخاص متى كان ذلك ممكنًا، الأمر الذي يعكس الطابع التعاوني للعلاقات الدبلوماسية.

كما عالجت الاتفاقية مسألة تحديد عدد أعضاء البعثة، إذ تركت للدولة المستقبلة حق فرض قيود على هذا العدد بما يتلاءم مع ظروفها المحلية واحتياجات البعثة، وبما تراه "مناسبًا وطبيعيًا". ويشمل هذا الحق إمكانية رفض قبول موظفين من فئات معينة، شريطة ألا يشوب هذا الرفض أي شكل من أشكال التمييز بين الدول.

وفي إطار تنظيم عمل البعثة، لا يجوز للدولة المرسلة إنشاء مكاتب تابعة أو فرعية للبعثة في أماكن أخرى داخل الدولة المستقبلة إلا بعد الحصول على موافقة مسبقة من هذه الأخيرة. ويأتي هذا القيد تعبيرًا عن احترام سيادة الدولة المستقبلة على كامل أراضيها، وضمانًا لعدم استغلال الامتيازات الدبلوماسية في إنشاء مراكز نشاط غير متفق عليها [93].

ويكشف هذا النظام بوضوح عن حرص اتفاقية فيينا على إيجاد توازن دقيق بين تمكين الدولة المرسلة من ممارسة وظائفها الدبلوماسية بمرونة، وبين تأكيد حق الدولة المستقبلة في الإشراف والرقابة بما يحفظ أمنها ونظامها العام .

93 - انظر المادة الثانية عشرة من اتفاقية فينا

- تولي رئيس البعثة الدبلوماسية لمهامه

يشكل تولي رئيس البعثة لمهامه الرسمية لحظة محورية في مسار العلاقات الدبلوماسية بين الدولة المرسلة والدولة المستقبلة، إذ يترتب عليها بدء ممارسة البعثة لوظائفها بكامل صلاحياتها وفقًا للقانون الدولي. وقد نظمت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 هذه المسألة بدقة، بحيث يُعتبر رئيس البعثة قد تسلّم مهامه رسميًا عند تحقق أحد أمرين:

تقديم أوراق الاعتماد إلى رئيس الدولة المستقبلة في احتفال رسمي غالبًا ما يتسم بالجانب البروتوكولي المهيب الذي يعكس رمزية العلاقات بين الدول.

أو إبلاغ وزارة الخارجية أو الوزارة المختصة في الدولة المستقبلة بأوراق الاعتماد، مرفقة بنسخة مطابقة للأصل، وهو إجراء ذو طابع عملي يتيح البدء الفعلي لمهام البعثة.

ويُعتمد ترتيب أولوية رؤساء البعثات بناءً على تاريخ ووقت وصولهم أو تقديمهم لأوراق الاعتماد، بما يضمن الوضوح والموضوعية في تحديد المراتب الدبلوماسية [94].

جاءت الاتفاقية لتكرّس التصنيف التقليدي لرؤساء البعثات الدبلوماسية إلى ثلاث فئات رئيسية، وهي:

- الفئة الأولى: وتشمل السفراء والممثلين الذين يُعتمدون مباشرة لدى رؤساء الدول، إضافةً إلى رؤساء البعثات من ذوي الرتبة المماثلة.

- الفئة الثانية: وتضم المندوبين والوزراء المفوضين والوكلاء المعتمدين أيضًا لدى رؤساء الدول، ولكن برتبة أدنى من الفئة الأولى.

- الفئة الثالثة: وتشمل رؤساء البعثات الذين يُعتمدون لدى وزارات الخارجية في الدول المستقبلة.

من المبادئ الجوهرية التي نصت عليها الاتفاقية أن هذا التصنيف إلى فئات لا يترتب عليه أي تمييز جوهري بين رؤساء البعثات، باستثناء ما يتصل بمسائل التقدم في المناسبات الرسمية والبروتوكولية. ويُترك أمر الاتفاق على الفئة إلى تفاهم الدولتين المرسلة والمستقبلة.

[94] - انظر الى المواد من أربعة عشرة الى المادة عشرين من اتفاقية فينا

ويُحدد ترتيب التقدم بين رؤساء البعثات من نفس الفئة بناءً على تاريخ ووقت تسلمهم لمهامهم، دون أن يؤثر في ذلك أي تعديل لاحق في أوراق الاعتماد أو انتقال الدبلوماسي من فئة إلى أخرى. فالأولوية، إذن، تستقر منذ لحظة مباشرة المهام ولا تُنتزع بتغييرات لاحقة.

هذا التنظيم يعكس حرص اتفاقية فيينا على إرساء قواعد موحدة للعلاقات الدبلوماسية، تتجاوز التباينات السابقة التي كانت تخضع غالبًا للاجتهادات البروتوكولية أو الاعتبارات السياسية. كما أنه يُحقق التوازن بين الاعتبارات الشكلية التي تُبرز مكانة الدولة وهيبتها، وبين الاعتبارات العملية التي تضمن انتظام سير العمل الدبلوماسي بعيدًا عن النزاعات الشكلية حول الأسبقية والتمثيل.

إعلان ترتيب الموظفين الدبلوماسيين

يقوم رئيس البعثة بإبلاغ وزارة الخارجية أو الوزارة المتفق عليها بترتيب تقدم الموظفين الدبلوماسيين داخل البعثة. ويجب على كل دولة اتباع إجراء موحد لاستقبال رؤساء البعثات من نفس الفئة.

في حالة عدم قدرة رئيس البعثة على مباشرة مهامه، يُسند الرئاسة مؤقتًا إلى قائم بالأعمال بالنيابة، ويتم إبلاغ وزارة الخارجية بذلك باسم القائم بالأعمال المؤقت.

تتولى وزارة الخارجية في الدولة المستقبلة، أو أي وزارة أخرى يُتفق عليها بين الدولتين، مسؤولية الإعلان الرسمي عن تعيين القائم بالأعمال المؤقت في حال الحاجة إلى ذلك. ويأتي هذا التعيين ليضمن استمرار البعثة في أداء مهامها الدبلوماسية بصورة طبيعية عند غياب رئيسها أو خلو منصبه لأي سبب، مما يبرز الطبيعة المؤسسية للعلاقات الدبلوماسية، بعيدًا عن ارتباطها بشخص رئيس البعثة فقط.

وفي الحالات التي لا يتوافر فيها أي موظف دبلوماسي ضمن البعثة، تُجيز الاتفاقية للدولة المرسلة، وبشرط الحصول على موافقة مسبقة من الدولة المستقبلة، تعيين موظف إداري أو فني ليتولى مؤقتًا إدارة الشؤون الإدارية الجارية للبعثة. ويُظهر هذا الحكم مرونة واضحة في التعامل مع الظروف الاستثنائية، بحيث لا تتعطل الأعمال الإدارية اليومية التي تُعد ضرورية لاستمرار التواصل بين الدولتين.واحيانا عندما يراد

الاعراب عن الاستياء من حكومة الدولة المستقبلة يظل القائم بالاعمال للدولة المرسلة فترة طويلة دون تعيين خلف لرئيس البعثة الذي غادر البلاد [95].

منحت الاتفاقية لرئيس البعثة حقًا مهمًا يعكس البعد الرمزي للعلاقات الدولية، وهو رفع علم الدولة المرسلة وشعارها الوطني على دار البعثة، بما يشمل مقر إقامة رئيسها وكذلك وسائل نقله الخاصة. ويُعتبر هذا الإجراء تجسيدًا عمليًا لمبدأ السيادة، إذ إن العلم والشعار يمثلان الدولة المرسلة في قلب أراضي الدولة المستقبلة.

ويُلاحظ أن هذا الحق لا يقتصر على الجانب البروتوكولي، بل يحمل أيضًا أبعادًا سياسية ومعنوية، حيث يُعد بمثابة إعلان مستمر لوجود الدولة المرسلة وحضورها القانوني والدبلوماسي داخل الدولة المستقبلة. كما يساهم في تعزيز هوية البعثة ووضوحها بالنسبة للسلطات المحلية والجمهور، بما يرسّخ فكرة الحصانات والامتيازات المقررة للبعثة .

ثالثًا: حصانة مقر البعثة الدبلوماسية

يُعد مقر البعثة الدبلوماسية حجر الأساس في ممارسة الدولة المرسلة لوظائفها على أراضي الدولة المستقبلة، ولذلك أولت اتفاقية فيينا لعام 1961 عناية خاصة بتنظيم وضعه القانوني وضمان حصانته. وتتحمل الدولة المستقبلة التزامًا قانونيًا بتيسير حصول البعثة على مقر مناسب داخل إقليمها، سواء عن طريق التمليك المباشر أو من خلال عقود الإيجار أو أي وسيلة أخرى مشروعة وفق قوانينها الوطنية. ولا يقتصر هذا الالتزام على مقر البعثة فحسب، بل يمتد أيضًا إلى مساعدة الدولة المرسلة في تأمين مساكن ملائمة لأفراد البعثة، بما يعكس الطابع المتكامل للالتزامات الملقاة على عاتق الدولة المستقبلة في تيسير عمل البعثة.

حرمة المقر [96]: تتمتع مقرات البعثات الدبلوماسية بـ حرمة مطلقة، إذ لا يجوز لأي من سلطات الدولة المستقبلة، سواء كانت إدارية أو شرطية أو قضائية، الدخول إلى مقر البعثة إلا بناءً على موافقة صريحة من رئيس البعثة. ولا يُعد هذا مجرد قيد إجرائي، بل هو مظهر من مظاهر احترام سيادة الدولة المرسلة، وتجسيد لمبدأ عدم إخضاع المقر لولاية الدولة المستقبلة.

---

[95] - د. عدنان البكري، العلاقات الدبلوماسية والقصلية، الناشر مكتبة شركة كاظمة للنشر ، الكويت ، 1986 ، ص94
[96] - انظر المادة 22 من اتفاقية فينا

ويُلقى على عاتق هذه الأخيرة واجب إيجابي خاص يتمثل في اتخاذ جميع التدابير الضرورية لحماية مقر البعثة من أي اعتداء أو اقتحام أو إضرار بأمنه [97]، وضمان عدم التعرض لكرامة البعثة أو هيبتها. ومن ثمّ، فإن الدولة المستقبلة لا تكتفي بالامتناع عن التدخل في شؤون المقر، بل تُطالب أيضًا ببذل جهد إيجابي لضمان أمنه وحصانته.

الحصانة المادية والمالية [98]: يمتد نطاق الحصانة ليشمل مبنى المقر وأثاثه وأمواله ووسائل النقل التابعة له، حيث تُحظر جميع أشكال التفتيش أو الاستيلاء أو الحجز أو التنفيذ القضائي عليها. وهذه الحصانة ليست مطلقة فحسب، بل شاملة كذلك لكل ما يرتبط بعمل البعثة وأدواتها. أما من الناحية المالية، فقد نصت الاتفاقية على إعفاء الدولة المرسلة ورئيس البعثة من الضرائب والرسوم القومية أو المحلية المفروضة على المقرات المملوكة أو المستأجرة. غير أن هذا الإعفاء لا يسري على الضرائب المفروضة مقابل خدمات محددة (كالرسوم البلدية مقابل النظافة أو الصيانة العامة). كما أن الأشخاص أو الجهات المتعاقدة مع البعثة أو مع رئيسها لا يتمتعون بأي إعفاء ضريبي، في بادرة تهدف إلى منع إساءة استخدام الامتيازات.

المحفوظات والوثائق [99]: تُعد محفوظات البعثة ووثائقها من أكثر العناصر حمايةً في إطار القانون الدولي، إذ تتمتع بالحصانة المطلقة في جميع الأحوال وأيًا كان المكان الذي توجد فيه، سواء داخل مقر البعثة أو خارجه. ويعكس ذلك وعي المشرّع الدولي بأهمية هذه الوثائق في الحفاظ على سرية المراسلات وحماية مصالح الدولة المرسلة، باعتبارها ركيزة جوهرية للعمل الدبلوماسي .

تلتزم الدولة المستقبلة بموجب أحكام اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية بضمان حرية الحركة والتنقل لأفراد البعثة في جميع أنحاء إقليمها، وهو التزام جوهري يهدف إلى تمكينهم من أداء وظائفهم بفعالية. غير أن هذه الحرية ليست مطلقة، إذ يجوز تقييدها استنادًا إلى القوانين والأنظمة الوطنية التي تُقيد دخول مناطق معينة لدواعٍ تتعلق بالأمن القومي أو بالمصلحة العامة، مثل المناطق العسكرية أو الحدودية الحساسة. وهكذا، تجمع القاعدة بين احترام احتياجات الدولة المستقبلة في حماية أمنها، وضمان تمكين الدبلوماسيين من أداء واجباتهم دون عوائق تعسفية.

---

97 - انظر المادة 22 من اتفاقية فينا
98 - انظر المادة 22- 23 من اتفاقية فينا
99 - انظر المادة 24 من اتفاقية فينا

إلى جانب حرية الحركة، تتمتع البعثة بحق حرية الاتصال مع حكومتها وبعثاتها الأخرى[100] – سواء كانت بعثات دبلوماسية أو قنصلية – لتحقيق الانسجام في أداء وظائفها الدبلوماسية. وتملك البعثة في هذا الإطار الحق في استخدام جميع الوسائل التكنولوجية والتقليدية المتاحة، بما في ذلك:

الرسل الدبلوماسيون الذين يُنقلون عبرهم المراسلات والوثائق الرسمية.الاتصالات المشفرة لضمان سرية المعلومات، وهو حق يعكس الطبيعة الحساسة للعمل الدبلوماسي. ومع ذلك، فقد وضعت الاتفاقية قيدًا صريحًا يتمثل في حظر تركيب أو تشغيل أجهزة إرسال لاسلكية (Radio transmitters) إلا بموافقة مسبقة من الدولة المستقبلة، وذلك لمراعاة سيادتها على المجال الإذاعي والترددي.

وفيما يتعلق بحصانة المراسلات والحقيبة الدبلوماسية، فانها تُعتبر مصونة بشكل كامل، وتشمل كل ما يرتبط مباشرة بأداء وظائفها ومهامها. ولا يجوز لأي سلطة من سلطات الدولة المستقبلة التعرض لهذه المراسلات أو الاطلاع عليها، باعتبارها محمية بحصانة مطلقة.

أما الحقيبة الدبلوماسية، فقد حظيت بتنظيم دقيق يوازن بين مقتضيات الوظيفة الدبلوماسية والسيادة الوطنية للدولة المضيفة. فهي لا تخضع لأي شكل من أشكال الفتح أو الحجز، شريطة أن: تحمل طرودها علامات واضحة تُظهر طبيعتها الدبلوماسية. وان تقتصر محتوياتها على وثائق دبلوماسية أو مواد مخصصة للاستعمال الرسمي. ويُعتبر أي انتهاك لهذه القواعد مساسًا مباشرًا بالقانون الدولي، ويُرتب مسؤولية الدولة المخالفة.

يحظى الرسول الدبلوماسي بمكانة قانونية خاصة نظرًا لطبيعة المهام التي يضطلع بها في نقل الحقائب الدبلوماسية، إذ تفرض اتفاقية فيينا التزامًا صارمًا على الدولة المستقبلة باحترامه وتأمين حركته. ويُشترط أن يكون الرسول مزودًا بوثيقة رسمية صادرة عن الدولة المرسلة تثبت صفته وتُحدد عدد الطرود التي يتولى نقلها[101]..

ويتمتع الرسول أثناء قيامه بمهمته بـ حصانة شخصية مطلقة، بما يعني أنه لا يجوز القبض عليه أو اعتقاله تحت أي ظرف. غير أن هذه الحصانة ذات طبيعة مؤقتة، إذ تنقضي تلقائيًا بمجرد تسليمه الحقيبة الدبلوماسية إلى الجهة المختصة في البعثة، وهو ما يميز وضعه عن أعضاء البعثة الدبلوماسية الذين يتمتعون بحصانة دائمة طيلة فترة عملهم.

---
[100] - انظر المادة 25 من اتفاقية فينا
[101] - انظر المادة 26 من اتفاقية فينا

في ظروف معينة، قد تُرسل الحقيبة الدبلوماسية عبر ربان طائرة مدنية تهبط في ميناء جوي معتمد. وفي هذه الحالة، يُزوَّد الربان بوثيقة رسمية تُبيّن عدد الطرود المنقولة، إلا أنه لا يُعتبر رسولًا دبلوماسيًا بالمعنى القانوني الدقيق، وبالتالي لا يتمتع بالحصانات المقررة لهؤلاء. ولهذا السبب، تملك البعثة المرسلة الحق في أن توفد أحد أعضائها لاستلام الحقيبة مباشرة من الربان، ضمانًا لسلامة الإجراء وحماية لمحتوياتها.

إلى جانب الضمانات المتعلقة بالاتصالات ونقل المراسلات، منحت الاتفاقية البعثة إعفاءً ماليًا مهمًا، يتمثل في إعفاء الرسوم والمصاريف التي تتقاضاها أثناء قيامها بمهامها الرسمية من الضرائب أو الرسوم المحلية التي تفرضها الدولة المستقبلة. ويُعد هذا الحكم امتدادًا لفكرة أن البعثة ليست كيانًا اقتصاديًا خاضعًا للنظام المالي الداخلي للدولة المضيفة، بل هي أداة لتنفيذ وظائف سيادية تخص الدولة المرسلة، مما يفرض حمايتها من الأعباء الضريبية التي قد تعيق أداءها لمهامها .

رابعًا: حصانة الممثل الدبلوماسي

يُعتبر المبعوث الدبلوماسي من أكثر الفئات التي تحظى بحماية شاملة في إطار القانون الدولي، حيث تقرر له حصانة شخصية مطلقة تُحظر بموجبها جميع أشكال القبض أو التوقيف أو الاعتقال، مهما كانت الظروف. وتُعد هذه الحصانة امتدادًا لفكرة أساسية في العلاقات الدولية، مؤداها أن المبعوث ليس شخصًا عاديًا، بل هو أداة تمثيل سيادي لدولته، وأي مساس به يُعد مساسًا بكرامة الدولة المرسلة ذاتها.

وتلتزم الدولة المضيفة، بمقتضى اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، ليس فقط بالامتناع عن اتخاذ أي إجراء يمس بحرية المبعوث أو كرامته، بل أيضًا باتخاذ التدابير الإيجابية لحمايته من أي تهديد أو اعتداء قد يتعرض له من قبل الأفراد أو الجماعات داخل إقليمها. وتشمل هذه الحماية مسكنه الخاص، الذي يُعامل بذات القدر من الحرمة المقرر لمقر البعثة، فضلًا عن أوراقه ومراسلاته وأمواله الخاصة، بما يعزز من مفهوم الحماية الكاملة لشخصه وممتلكاته.

ورغم اتساع نطاق الحصانة الممنوحة، إلا أن هذه الحماية ليست مطلقة من جميع الوجوه، إذ يظل المبعوث الدبلوماسي خاضعًا لاختصاص محاكم دولته الأصلية، بينما يُستثنى من الحصانة أمام محاكم الدولة المضيفة في حالات دقيقة ومحددة على سبيل الحصر، وهي:

- النزاعات العقارية: إذا كان المبعوث طرفًا في دعاوى تتعلق بملكية عقارات خاصة تقع داخل إقليم الدولة المضيفة، شريطة ألا تكون هذه العقارات مملوكة باسم الدولة المرسلة أو مخصصة لأغراض البعثة.

- المسائل المتعلقة بالتركات: في حالة مشاركته في نزاعات تخص الميراث، سواء بصفته الشخصية كوريث أو كمنفذ لوصية، أو بأي صفة أخرى لا تتعلق بوظيفته الرسمية.

- الأنشطة التجارية والمهنية: إذا قام بمزاولة نشاط مهني أو تجاري خاص خارج نطاق مهامه الدبلوماسية، فإنه لا يتمتع بالحصانة في مواجهة الدعاوى الناشئة عن هذا النشاط، نظرًا لتعارضه مع الغرض السيادي لمهمته.

إن هذه الاستثناءات تمثل توازنًا دقيقًا بين مبدأ الحصانة المطلقة لشخص المبعوث من جهة، وضرورة عدم تحصينه من جميع المسؤوليات المدنية ذات الطابع الخاص من جهة أخرى، خصوصًا عندما ينخرط في أنشطة لا علاقة لها بمهامه الرسمية. وقد حرصت الاتفاقية على حصر هذه الاستثناءات بدقة لتفادي إساءة استخدامها من قبل الدولة المضيفة كذريعة للنيل من استقلال المبعوث أو عرقلة أدائه لمهامه. [102] .

يحظى المبعوث الدبلوماسي بحصانة شاملة أمام القضاء الجنائي في الدولة المضيفة، فلا يجوز محاكمته أو ملاحقته جنائيًا تحت أي ظرف. وتمتد هذه الحصانة لتشمل أيضًا القضاء المدني والإداري، باستثناء الحالات الاستثنائية التي نصت عليها المادة (31) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، مثل المنازعات العقارية الخاصة، أو قضايا الميراث، أو الدعاوى الناشئة عن ممارسة نشاط تجاري أو مهني خارج نطاق الوظيفة الدبلوماسية.

ويُضاف إلى ذلك أن المبعوث يتمتع بحق الامتناع عن الإدلاء بالشهادة أمام المحاكم أو السلطات القضائية في الدولة المضيفة، باعتبار أن إلزامه بالشهادة قد يضعه في موقف يمس بحياده أو يعرقل أداءه لمهامه الرسمية. كما يتمتع بحماية خاصة ضد الإجراءات التنفيذية، بحيث لا يمكن تنفيذ أحكام أو قرارات قضائية على أمواله أو ممتلكاته إلا في الحدود الضيقة التي حددتها الاتفاقية، وبشرط أن تُمارس هذه الإجراءات دون أي مساس بحرمة شخصه أو مسكنه أو كرامته.

ورغم هذا الامتداد الواسع للحصانة القضائية في الدولة المستقبلة، إلا أن المبعوث لا يُعفى من المسؤولية أمام سلطات دولته الأصلية، حيث يظل خاضعًا لاختصاصها القضائي الكامل، سواء في القضايا الجنائية أو المدنية. ويكشف ذلك عن الطبيعة الوظيفية للحصانة، فهي ليست غطاءً للإفلات من العقاب، وإنما وسيلة لحماية استقلالية العمل الدبلوماسي داخل الدولة المضيفة.

[102] - انظر المواد من 21- 26 - من اتفاقية فينا، و المواد من 29- 37 من اتفاقية فينا

ولا تقتصر هذه الحصانة القضائية على المبعوث الدبلوماسي وحده، بل تمتد لتشمل أفراد أسرته المقيمين معه، والطاقم الإداري والفني، وحتى بعض الخدم العاملين لدى البعثة، في حدود ما تقرره الاتفاقية. وقد نصت المادة (37) على أن هؤلاء يتمتعون بدرجات متفاوتة من الحصانات، وهو ما يعكس الطبيعة المؤسسية للعمل الدبلوماسي الذي يعتمد على فريق متكامل، لا على شخص المبعوث فقط.

ومن أبرز الضمانات التي أقرّتها الاتفاقية لتحقيق التوازن، أنها أتاحت للدولة الموفدة التنازل عن الحصانة القضائية لمبعوثها أو أحد أعضاء بعثتها. غير أن هذا التنازل يجب أن يكون صريحًا وواضحًا، تفاديًا لأي لبس أو إساءة تفسير. فقد درجت الدول في علاقاتها الدبلوماسية على التنازل عن الحصانة القضائية الممنوحة لمبعوثيها تنازلا خاصا يتعلق بحالة او بقضية بعينها [103]. ويُظهر هذا الشرط وعي المشرّع الدولي بأن الحصانة ليست امتيازًا شخصيًا للمبعوث، وإنما أداة وظيفية لحماية مهامه، وبالتالي فإن سلطة التنازل عنها لا تعود للفرد نفسه، بل للدولة التي يمثلها، باعتبارها صاحبة المصلحة العليا في استمرار هذه الحماية أو رفعها عند الضرورة .

ويُلاحظ أن الاتفاقية حرصت على الفصل بين التنازل عن الحصانة القضائية وبين التنازل عن حصانة تنفيذ الأحكام، إدراكًا منها لما قد يترتب على التنفيذ الجبري من مساس بمكانة المبعوث أو بالدولة التي يمثلها. وعليه، فإن التنازل عن الأولى لا يستتبع الثانية إلا بإعلان مستقل.

لم تُغفل اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية جانب الضمان الاجتماعي، الذي يُعد من أهم العناصر المرتبطة بالسيادة الداخلية لكل دولة، إذ يعكس سياساتها في حماية مواطنيها والمقيمين على أراضيها. وجاءت نصوص الاتفاقية لتعكس فلسفة دقيقة تقوم على تحقيق التوازن بين الامتيازات الممنوحة للمبعوثين وبين مقتضيات النظام القانوني للدولة المستقبلة، بحيث لا يتحول الإعفاء من أحكام الضمان الاجتماعي إلى أداة لخلق ثغرات أو إضرار بمصالحها.

الإعفاء المقرر للمبعوث أو للخدم الخاصين لديه من أنظمة الضمان الاجتماعي في الدولة المستقبلة ليس ميزة مطلقة، بل هو مشروط بعدم انتماء هؤلاء الأشخاص إلى المجتمع المحلي بصورة دائمة. فإذا كان المبعوث أو أحد الخدم قد استقر في الدولة المضيفة وأصبح مرتبطًا بنظامها الاجتماعي، فإن المنطق القانوني يقتضي خضوعه للقوانين المحلية حمايةً لحقوقه وحقوق المجتمع المضيف. وهذا التحديد يعكس فلسفة تقوم

[103] -د. أحمد أبو الوفا ، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1995، ص 211.

على حماية مصالح الدولة الموفدة من جهة، وصون النظام الاجتماعي في الدولة المستقبلة من جهة أخرى، بما يمنع أي استغلال غير مشروع للامتيازات.

ولم تقف الاتفاقية عند حد تقرير الإعفاء أو تقييده، بل أوجدت مساحة من المرونة التشريعية، إذ سمحت للمبعوث أو للخدم الملحقين به بالانضمام الطوعي إلى أنظمة الضمان الاجتماعي في الدولة المضيفة، متى رغبوا في ذلك. كما اعترفت الاتفاقية بدور الاتفاقيات الثنائية أو متعددة الأطراف في هذا المجال، بحيث يمكن للدول أن تُبرم اتفاقيات خاصة تُحدد بشكل أوضح كيفية تطبيق أنظمة الضمان الاجتماعي على المبعوثين وأسرهم.

تُظهر هذه الأحكام أن فلسفة الاتفاقية لم تقم على إطلاق الحصانات والامتيازات بلا قيد، وإنما على إيجاد صياغة مرنة تُوازن بين مقتضيات العدالة ومتطلبات حسن سير العلاقات الدولية. فالحصانات هنا ليست غاية في ذاتها، بل وسيلة لتحقيق الاستقرار الوظيفي للمبعوثين، مع احترام سيادة الدولة المضيفة ونظمها الاجتماعية. ومن خلال ذلك، نجحت الاتفاقية في الجمع بين حماية المصالح الدبلوماسية للدول الموفدة وضمان عدم الإضرار بالأنظمة الداخلية للدول المستقبلة، وهو ما يعكس نضجًا تشريعيًا ورؤية مستقبلية للتطورات التي قد يشهدها القانون الدولي في هذا المجال .

يحظى المبعوث الدبلوماسي بمستوى واسع من الإعفاءات الضريبية والجمركية، وهو ما يعكس أهمية ضمان استقلاليته وحياده المالي أثناء أداء مهامه داخل الدولة المستقبلة. وتشمل هذه الحصانة إعفاءه من جميع أنواع الضرائب والرسوم، سواء كانت شخصية أو عينية، قومية أو محلية، بما يضمن عدم تدخل الدولة المضيفة في الموارد المالية الخاصة به أو بالبعثة.

ورغم شمولية هذا الإعفاء، فإنه ليس مطلقًا، إذ تُحدد له عدة استثناءات دقيقة تراعي السيادة المالية للدولة المضيفة. فمن بين هذه الاستثناءات الضرائب غير المباشرة المدرجة ضمن أسعار السلع والخدمات، التي تُفرض على المبعوث بصفته مستهلكًا، وليس كممثل للدولة. كما تخضع العقارات الخاصة الواقعة داخل الدولة المستقبلة للضرائب، ما لم تكن مملوكة للدولة الموفدة لأغراض البعثة، في حين تُحتكم قضايا التركات وحقوق الورثة إلى ضوابط محددة. ويشمل ذلك أيضًا الضرائب على الدخل المكتسب داخل الدولة المستقبلة أو الناتج عن استثمارات محلية، إضافة إلى الرسوم المفروضة مقابل خدمات محددة مثل التسجيل والتوثيق والرهن العقاري والدمغة.

أما فيما يخص الرسوم الجمركية، فإن المبعوث وأفراد أسرته المقيمين معه يُعفون من جميع الرسوم على المواد المخصصة للاستعمال الرسمي للبعثة، وكذلك على مقتنياتهم الشخصية وأغراض الاستقرار. وتتمتع أمتعتهم بالحصانة من التفتيش، إلا في الحالات التي يثير فيها محتواها شكوكًا جدية حول احتواء مواد محظورة أو خاضعة للقوانين الصحية، وفي هذه الظروف لا يُسمح بالتفتيش إلا بحضور المبعوث أو ممثله المفوض.

وينسحب هذا النطاق الواسع من الامتيازات والحصانات على أفراد أسرة المبعوث المقيمين معه، مع استثناء من يحمل منهم جنسية الدولة المستقبلة، بما يحافظ على قاعدة الفصل بين متطلبات العلاقات الدولية والروابط الوطنية. ومن خلال هذه الآليات، توازن الاتفاقية بين حماية مصالح الدولة الموفدة وضمان سير العلاقات الدبلوماسية بشكل سلس داخل الدولة المضيفة، مؤمنةً بذلك استقلالية البعثة وفعالية عملها دون انتهاك سيادة الدولة المستقبلة [104] .

لم تقتصر اتفاقية فيينا لعام 1961 على المبعوثين الدبلوماسيين وحدهم، بل امتدت أحكامها لتشمل فئات أخرى تعمل داخل البعثة، مثل الموظفين الإداريين والفنيين، إلى جانب المستخدمين والخدم الخاصين[105]. ويكشف هذا التوجه عن إدراك المجتمع الدولي أن العمل الدبلوماسي ليس محصورًا في شخص السفير أو المبعوثين الرسميين، بل هو نشاط جماعي تتضافر فيه الأدوار، بحيث يشكل كل عنصر من عناصر البعثة لبنة أساسية في تحقيق أهدافها.

ومع ذلك، فإن الحصانات والامتيازات التي خُصصت لهذه الفئات لم تكن على نفس الدرجة أو بالاتساع ذاته الممنوح لرئيس البعثة والدبلوماسيين الرسميين. فقد اتجهت الاتفاقية إلى إرساء مبدأ التدرج في الحماية: فالموظفون الإداريون والفنيون مُنحوا نطاقًا واسعًا من الحصانات بحكم طبيعة أعمالهم التي قد تضعهم في تماس مباشر مع أسرار ووثائق البعثة، في حين كان نصيب المستخدمين والخدم الخاصين أكثر محدودية، مراعاة لسيادة الدولة المستقبلة وحرصًا على عدم الإفراط في التوسع بالامتيازات.

بهذا التدرج حاولت الاتفاقية أن توازن بين مصلحتين متعارضتين ظاهريًا: فمن جهة، ضرورة توفير بيئة آمنة وفعّالة لعمل البعثة بمختلف طاقمها، ومن جهة أخرى، احترام النظام القانوني الداخلي للدولة المضيفة وعدم تحميلها أعباءً مفرطة من القيود على سلطتها القضائية والتنظيمية .

[104] - انظر المادة 29 الى المادة 37 من اتفاقية فينا

[105] - المادة 37 /1 من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلواسية والقصلية 1961.

- يحظى الموظفون الإداريون والفنيون في البعثة الدبلوماسية بامتيازات وحصانات واسعة شبيهة بتلك الممنوحة للمبعوثين الدبلوماسيين، وتمتد هذه الحماية لتشمل أفراد أسرهم المقيمين معهم، شريطة ألا يكونوا من مواطني الدولة المستقبلة أو من المقيمين فيها إقامة دائمة. ويعكس هذا الشرط حرص الاتفاقية على صون حياد هؤلاء الموظفين وضمان ولائهم الحصري للدولة الموفدة، بما يجنّب البعثة أي شبهة ازدواج في الانتماء أو تضارب في الولاءات.

غير أن الحصانة القضائية المقررة لهم أمام المحاكم المدنية والإدارية ليست مطلقة، إذ تقتصر على الأفعال المتصلة مباشرة بأداء مهامهم الرسمية، بما يمنع استغلال الحصانة لتحقيق مصالح شخصية أو التهرب من المسؤولية القانونية في مسائل خارجة عن نطاق العمل الدبلوماسي.

إلى جانب ذلك، أقرّت الاتفاقية لهؤلاء الموظفين إعفاءً جمركيًا عند استيراد ما يحتاجونه لاستقرارهم الأول في الدولة المستقبلة، وهو امتياز يهدف إلى تخفيف الأعباء المالية وتسهيل تفرغهم الكامل لممارسة وظائفهم في إطار البعثة .

لم تقتصر اتفاقية فيينا على تنظيم أوضاع المبعوثين والموظفين الرسميين فحسب، بل تناولت أيضًا مستخدمي البعثة والخدم الخاصين، واضعةً ضوابط دقيقة لامتيازاتهم بما يحقق التوازن بين متطلبات العمل الدبلوماسي والسيادة الداخلية للدولة المضيفة. فالمستخدمون الذين لا يحملون جنسية الدولة المستقبلة، ولا يقيمون فيها إقامة دائمة، يتمتعون بحصانة مرتبطة حصريًا بأعمالهم الرسمية، دون أن تمتد إلى حياتهم الخاصة. كما أعفتهم الاتفاقية من الضرائب المفروضة على رواتبهم، ومن الالتزامات المقررة في أنظمة الضمان الاجتماعي المحلية، حرصًا على عدم تحميلهم أعباء مالية إضافية قد تعيق أداء وظائفهم، وفي الوقت نفسه حماية للنظام الاقتصادي والاجتماعي للدولة المضيفة.

أما الخدم الخاصون الذين يعملون لحساب أعضاء البعثة بشكل فردي، فقد جاءت امتيازاتهم أضيق نطاقًا بكثير، إذ يقتصر ما يتمتعون به على الإعفاء من الضرائب على أجورهم فقط. ولا يستفيدون من أي حصانات أخرى إلا إذا رغبت الدولة المضيفة في منحهم بعض التسهيلات الاستثنائية. ويعكس هذا التضييق إدراك المجتمع الدولي لطبيعة عملهم، فهم لا يزاولون مهامًا ذات صلة مباشرة بالوظائف الدبلوماسية، مما يجعل منحهم حصانات واسعة أمرًا غير مبرر .

رغم ما تتمتع به الدولة المستقبلة من سيادة على إقليمها، فإنها تظل مقيدة بواجب أساسي يتمثل في عدم إساءة استخدام سلطاتها بما قد يعرقل البعثة عن أداء مهامها، أو يحول دون تمتع أعضائها بالحقوق المقررة لهم. ويأتي هذا الالتزام منسجمًا مع القاعدة العامة التي ترمي إلى ضمان استمرارية العلاقات الدبلوماسية في أجواء من الانسجام والاحترام المتبادل.

ومن خلال هذه الترتيبات القانونية، يتضح أن المشرّع الدولي اعتمد نهجًا متدرجًا في منح الامتيازات والحصانات، يبدأ من المبعوثين الدبلوماسيين الذين يتمتعون بأوسع نطاق من الحماية، مرورًا بالموظفين الإداريين والفنيين، ثم مستخدمي البعثة، ليصل في النهاية إلى الخدم الخاصين الذين اقتصر وضعهم على أضيق حدود الامتياز. ويعكس هذا التدرج فلسفة متوازنة تهدف إلى الجمع بين ضرورات استقلال البعثة في ممارسة وظائفها وبين احترام سيادة الدولة المضيفة وعدم تقويض نظامها الداخلي .

سادسًا – يُعدّ موضوع الجنسية أو الإقامة الدائمة لأعضاء البعثة الدبلوماسية في الدولة المستقبلة من القضايا الدقيقة التي عالجتها اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، حيث خصصت له المادة (38) أحكامًا خاصة تعكس التوازن بين مبدأ السيادة الوطنية من جهة، ومتطلبات العمل الدبلوماسي من جهة أخرى.

فإذا كان المبعوث الدبلوماسي من مواطني الدولة المستقبلة أو من المقيمين فيها بصورة دائمة، فإن وضعه القانوني يختلف جوهريًا عن نظرائه من الأجانب. فبدلًا من تمتعه بالحصانة المطلقة التي تلازم عادة المبعوثين الدبلوماسيين، ينحصر نطاق حمايته في إطار ضيق يقتصر على الحرية الشخصية وعدم جواز القبض عليه أو اعتقاله، إضافة إلى الحصانة القضائية في حدود ما يتصل مباشرة بأداء وظائفه الرسمية. أما ما عدا ذلك من امتيازات وحصانات، فيبقى رهنًا بتقدير الدولة المستقبلة، التي قد ترى منحها أو قد تكتفي بالحد الأدنى اللازم لاستمرار البعثة في عملها. وهذا التضييق يجد تبريره في أن الشخص، بوصفه مواطنًا أو مقيمًا دائمًا، يرتبط بعلاقة ولاء وقانون ببلده الأصلي، أي الدولة المضيفة ذاتها، ومن غير المنطقي أن يوضع في مركز يتيح له التملص من قوانينها أو التمتع بحصانة قد تُفهم كتعارض مع مقتضيات السيادة الوطنية.

أما بالنسبة إلى الموظفين الإداريين والفنيين، وكذلك الخدم الخاصين إذا كانوا من مواطني الدولة المستقبلة أو من المقيمين فيها بشكل دائم، فإن القاعدة العامة تنفي عنهم أي حصانات أو امتيازات، إلا ما تجود به

الدولة المضيفة من تسهيلات تراها ضرورية لعدم عرقلة البعثة في ممارسة وظائفها. فالأساس هنا أن هؤلاء الأفراد، لارتباطهم القانوني أو الاجتماعي بالدولة المستقبلة، يخضعون لنظامها الداخلي بشكل طبيعي، ولا يوجد ما يبرر إعفاؤهم من الالتزامات العامة أو منحهم حصانات واسعة شأن الأجانب.

وتكشف هذه الأحكام عن فلسفة دقيقة تبنّاها المشرّع الدولي، تقوم على فكرة أن الجنسية أو الإقامة الدائمة تُقلّص دائرة الامتيازات والحصانات المقررة لأعضاء البعثة، وذلك احترامًا للسيادة الوطنية ولضمان خضوع المواطنين والمقيمين لنظامهم القانوني. وفي الوقت نفسه، لم يُغفل النص أهمية استمرار البعثة في أداء وظائفها، إذ ألزم الدولة المستقبلة بألا تُمارس سلطاتها بشكل يعرقل عملها أو يقيّد قدرتها على أداء مهماتها الجوهرية.

وعليه، فإن المادة (38) تعكس محاولة واعية لتحقيق توازن بين أمرين متعارضين ظاهريًا: الأول، حماية البعثة ومنحها ما تحتاجه من امتيازات لممارسة دورها الدبلوماسي؛ والثاني، صون السيادة الوطنية للدولة المضيفة ومنع نشوء وضع استثنائي غير مبرر لمواطنيها أو المقيمين على أرضها. ومن ثمّ، فإن هذا النهج القانوني يبرز كأحد الأمثلة الواضحة على المرونة التي اتسمت بها اتفاقية فيينا، والتي لم تكتفِ بوضع قواعد عامة مجردة، بل راعت الاعتبارات الواقعية والخصوصيات التي قد تطرأ على الحالة الدبلوماسية .

سابعًا – مدة سريان الامتيازات والحصانات

تُعد مسألة مدة سريان الامتيازات والحصانات الدبلوماسية من المواضيع الجوهرية التي تناولتها المادة (39) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، إذ حرصت على تحديد بداية ونهاية هذه الامتيازات بما يوازن بين حماية العضو الدبلوماسي وضمان احترام سيادة الدولة المستقبلة.

بداية، تُمنح الامتيازات والحصانات منذ اللحظة التي يدخل فيها عضو البعثة إلى أراضي الدولة المستقبلة لمباشرة مهامه الرسمية. وإذا كان العضو موجودًا بالفعل داخل الدولة قبل صدور قرار اعتماده، فإن هذه الامتيازات تسري اعتبارًا من تاريخ إعلان وزارة الخارجية أو الجهة المختصة عن اعتماده رسميًا، بما يضمن وضوح الوضع القانوني للعضو منذ بداية عمله الرسمي.

أما عن انتهاء الامتيازات والحصانات، فتتحدد عادة بمغادرة العضو أراضي الدولة المستقبلة، أو بعد مرور فترة زمنية معقولة تُمنح له لتسهيل إجراءات المغادرة. ومن المهم الإشارة إلى أن الحصانة لا تنقطع فور مغادرة العضو فقط، بل تشمل جميع الأفعال المرتبطة بالمهام الرسمية التي قام بها أثناء فترة خدمته، حتى لو حدثت ظروف استثنائية مثل اندلاع نزاع مسلح، وهو ما يعكس حرص المشرّع الدولي على حماية أفعال البعثة السابقة وضمان استمرارية احترام القانون الدولي.

وفي حالات الوفاة، تتضمن الاتفاقية ضمانات خاصة لأفراد الأسرة. فإذا توفي أحد أعضاء البعثة أو أحد أفراد أسرته ممن لا يحملون جنسية الدولة المستقبلة ولا يقيمون فيها إقامة دائمة، فإن الدولة المستقبلة مُلزَمة بالسماح بنقل أموالهم المنقولة خارج أراضيها، ما لم يكن هناك قيود قانونية تمنع تصدير هذه الأموال وقت الوفاة. كما يحظر فرض أي ضريبة إرث على هذه الأموال لمجرد كون المتوفى عضوًا في البعثة أو أحد أفراد أسرته، وهو ما يؤكد احترام الاتفاقية للحقوق الاقتصادية والمالية للأعضاء وأسرهم.

وتجسد هذه الأحكام فلسفة متسقة تقوم على توازن دقيق بين حماية أعضاء البعثة ومصالح أسرهم من جهة، وضمان التزام الدولة المستقبلة بسيادتها ونظامها القانوني من جهة أخرى. فالامتيازات والحصانات تبدأ مع مباشرة المهام وتنتهي عادةً بالمغادرة أو مرور مدة مناسبة، مع استمرار الحماية للأعمال الرسمية السابقة، وتأمين حقوق الأسر، بما يضمن استمرار حسن سير العمل الدبلوماسي دون الإخلال بالنظام المحلي أو المساس بسيادة الدولة المضيفة .

- التزامات الدولة الثالثة

تولي المادة (40) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 اهتمامًا خاصًا بالدور الذي تلعبه الدول التي ليست طرفًا مباشرًا في العلاقات الدبلوماسية، أي الدول غير المرسلة أو المستقبلة، فيما يتعلق بمرور المبعوثين الدبلوماسيين وأفراد بعثاتهم عبر أراضيها. وتشدد المادة على أن على هذه الدول تمكين المبعوث من ممارسة مهامه بسلامة وأمان حتى أثناء عبوره أراضيها، شريطة الحصول على موافقتها المسبقة.

بموجب هذه المادة، يتعين على الدولة الثالثة منح الحصانة الشخصية والامتيازات الضرورية للمبعوثين الدبلوماسيين وأفراد أسرهم أثناء تنقلهم، سواء كانوا في طريقهم لتولي مهامهم في دولة أخرى أو عائدين

إلى وطنهم. وينطبق ذلك على جميع المرافقين، سواء كانوا يسافرون مع المبعوث أو منفصلين عنه، بما يضمن عدم إحداث أي تعطيل لأعمالهم الرسمية.

ولم يقتصر نطاق الالتزامات على المبعوثين فحسب، بل شمل الموظفين الإداريين والفنيين والمستخدمين، وكذلك أفراد أسرهم، بحيث لا يجوز للدولة الثالثة فرض أي قيود أو تعقيدات تعيق مرورهم ضمن الظروف المشار إليها. كما تولي المادة اهتمامًا خاصًا بالمراسلات الرسمية، بما في ذلك تلك المشفرة أو المرسلة بالرموز، فتتعهد الدولة الثالثة بضمان حريتها وحمايتها بنفس المستوى المقرر في الدولة المستقبلة. ويشمل ذلك أيضًا الرسل الدبلوماسيين والحقائب الدبلوماسية أثناء مرورهم، مما يعكس أهمية حماية الوظائف الدبلوماسية حتى في ظروف عبور مؤقتة.

والأمر الأكثر وضوحًا هو أن هذه الالتزامات تبقى سارية حتى في حالة وجود الأشخاص أو المراسلات أو الحقائب داخل أراضي الدولة الثالثة نتيجة ظروف قاهرة وخارجة عن إرادة المبعوث أو الدولة المرسلة، مما يعكس فلسفة الاتفاقية في التأكيد على استمرارية الحصانات والحماية بغض النظر عن الظروف الطارئة، حرصًا على حفظ استقلالية وسلامة الممثلين الدبلوماسيين وأعمالهم الرسمية.

- احترام قوانين الدولة المستقبلة

مع أن الحصانات والامتيازات تمنح المبعوثين وأعضاء البعثات حماية واسعة، إلا أن المادة (41) من الاتفاقية تؤكد ضرورة الامتثال للقوانين والأنظمة المحلية للدولة المستقبلة. فالاستفادة من الامتيازات لا تعني تجاهل التشريعات الوطنية أو التدخل في شؤون الدولة الداخلية. وتشمل التزامات الأعضاء عدة نقاط رئيسية:

- الالتزام بالقوانين المحلية بشكل كامل، مع الحفاظ على حقوقهم وامتيازاتهم بموجب الاتفاقية.
- الامتناع عن أي تدخل في الشؤون الداخلية للدولة المستقبلة، سواء على المستوى السياسي أو الإداري.
- توجيه جميع الاتصالات الرسمية المتعلقة بأعمال الدولة المرسلة عبر القنوات الرسمية المعترف بها، عادة وزارة الخارجية أو أي جهة أخرى متفق عليها.
- استخدام مقر البعثة وأصولها فقط للأغراض الرسمية المحددة في الاتفاقية أو المعترف بها وفق القانون الدولي، مع تجنب أي أنشطة تتجاوز هذه الأطر الرسمية.

بالإضافة إلى ذلك، أكدت المادة (42) على أن المبعوثين ممنوعون من ممارسة أي نشاط مهني أو تجاري داخل الدولة المستقبلة يمكن أن يعود عليهم بالنفع الشخصي، وذلك بهدف الحفاظ على الحيادية واستقلالية أعمال البعثة، وضمان عدم تعارض مصالحهم الخاصة مع مهامهم الرسمية .

عاشراً – تولي المواد من (43) إلى (46) في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 اهتمامًا خاصًا بحالات إنهاء مهمة المبعوثين الدبلوماسيين وتأثير الظروف الاستثنائية مثل الحروب وقطع العلاقات بين الدول. وتشكل هذه الأحكام ضمانًا لاستمرار حماية الأفراد والمصالح رغم انقضاء المهام الرسمية أو توقف القنوات الدبلوماسية التقليدية.

تنص المادة (43) على أن مهام المبعوث تنتهي في حالتين محددتين. الحالة الأولى تتعلق بإعلان الدولة المرسلة انتهاء مهمة ممثلها، وهو بمثابة قرار رسمي يحدد نهاية ولاية المبعوث ويُلزم جميع الأطراف المعنية بالتعامل معه وفقًا لذلك. والحالة الثانية تتعلق بموقف الدولة المستقبلة، إذ يمكن لها سحب موافقتها على تعيين مبعوث دبلوماسي يحمل جنسيتها، أو رفض الاعتراف به كعضو في البعثة، مما يؤدي أيضًا إلى إنهاء مهامه. ويُظهر هذا النص حرص الاتفاقية على التوازن بين سلطة الدولة المرسلة في اختيار ممثليها واحترام الدولة المستقبلة لسيادتها وأمنها الداخلي.

وفي سياق النزاعات المسلحة، تؤكد المادة (44) على أن الحرب أو النزاع المسلح لا تُلغِي الالتزامات الأساسية للدولة المستقبلة تجاه المبعوثين وأفراد أسرهم. فحتى في أسوأ الظروف، تظل الدولة المستقبلة ملزمة بتقديم جميع التسهيلات الممكنة لمغادرة المبعوثين بأمان وسرعة، بما يشمل وسائل النقل الملائمة لهم ولأموالهم وممتلكاتهم، بما يعكس الالتزام الدولي بحماية الأفراد والدبلوماسية حتى في حالات الطوارئ.

عندما تنقطع العلاقات الدبلوماسية بين دولتين، تؤكد المادة (45) أن الدولة المستقبلة تظل ملزمة بحماية مقر البعثة وأموالها وممتلكاتها ووثائقها الرسمية، ومنع أي مساس بها. كما تسمح الاتفاقية للدولة المرسلة، بعد موافقة الدولة المستقبلة، بتكليف دولة ثالثة بحراسة مقر البعثة أو حماية مصالحها ومصالح مواطنيها، وهو إجراء يضمن الحفاظ على الحقوق والمصالح حتى في غياب التمثيل المباشر.

وفي حالة انعدام التمثيل الدبلوماسي لأي سبب، تسمح المادة (46) لأي دولة أخرى، بطلب من الدولة المرسلة وبموافقة الدولة المستقبلة، بتولي حماية مصالح الدولة الغائبة ومصالح مواطنيها مؤقتًا. ويضمن هذا الترتيب استمرار حقوق الدولة ومواطنيها داخل الدولة المعتمدة، بما يوفر آلية احترازية للحفاظ على مصالح الدولة والمواطنين في غياب التمثيل المباشر.

بهذه المواد، تعكس اتفاقية فيينا اهتمامًا بالغًا بالاستمرارية وحماية الحقوق الدبلوماسية، سواء أثناء إنهاء المهمة الرسمية، أو في حالات الحرب، أو عند قطع العلاقات، مؤكدة على أن الامتيازات والحصانات لا تتوقف عند انتهاء الولاية، وأن الدولة المستقبلة تظل ملتزمة بحماية الممثلين وأموال الدولة ومصالحها .

عند انتهاء مهمة البعثة الدبلوماسية، سواء بمبادرة من الدولة المرسلة أو لسحب موافقة الدولة المستقبلة، فإن الاتفاقية تؤكد أن الامتيازات والحصانات لا تنقطع بشكل مفاجئ. فهي تظل قائمة لفترة زمنية معقولة تتيح للمبعوثين وأفراد أسرهم مغادرة الدولة المستقبلة بأمان، وحماية ممتلكاتهم وأموالهم، بما يضمن استمرار احترام الحقوق الدبلوماسية حتى بعد انتهاء الخدمة الفعلية. ويشمل هذا الترتيب جميع الموظفين الإداريين والفنيين، الذين يشكلون جزءًا أساسيًا من هيكل البعثة، إذ تبقى الحصانات المرتبطة بمهامهم الرسمية سارية حتى إتمام أعمالهم وتصفية شؤونهم المتعلقة بالبعثة، بما يعكس فلسفة الاتفاقية في فصل الوظائف الرسمية عن الاعتبارات الشخصية.

في الوقت نفسه، تمنح الاتفاقية الدولة المرسلة القدرة على التنازل عن حصانة أي من ممثليها، شريطة أن يكون التنازل صريحًا وواضحًا. ويبرز هذا المبدأ أهمية إدراك أن الحصانات ليست امتيازًا شخصيًا، بل أداة وظيفية لحماية مصالح الدولة ومهام البعثة. ولذا، فإن التنازل عن الحصانة يتم بعناية فائقة، بحيث لا يُستغل للتخلي عن المسؤولية أو التهرب من الالتزامات القانونية، بل يقتصر على الحالات التي تراها الدولة الموفدة مناسبة لحماية المصلحة العامة أو حل نزاع معين.

تتجلى أيضًا أهمية هذا النظام في حالات النزاعات المسلحة أو قطع العلاقات الدبلوماسية، حيث تضمن الاتفاقية استمرار حماية الموظفين الإداريين والفنيين وأفراد أسرهم، حتى مع تعطل العمل المباشر للبعثة. فهم يظلون محميين فيما يتعلق بالأعمال الرسمية التي أدوها، ويُعفى بعضهم من الالتزامات الضريبية أو

رسوم الخدمات المحلية المرتبطة بمستحقاتهم، بما يتيح لهم مواصلة أداء مهامهم دون عوائق مالية أو قانونية، حتى في أوقات الأزمات.

بذلك، تجمع اتفاقية فيينا بين حماية مصالح الدولة الموفدة وحقوق موظفي البعثة من جهة، وبين حفظ سيادة الدولة المستقبلة والنظام القانوني المحلي من جهة أخرى. كما تبرز فلسفة متوازنة للاتفاقية، تقوم على الاستمرارية والمرونة، وتؤكد أن الامتيازات والحصانات ترتكز على المنطق الوظيفي، لا على الاعتبارات الشخصية أو التمييز بين الأفراد، مما يعزز ثقة الدول في النظام الدبلوماسي الدولي ويضمن حسن سير العلاقات حتى في أحلك الظروف .

الفصل الثاني

التنظيم القانوني لاحكام العلاقات القنصلية في اتفاقية فينا 1963

يُعدّ تنظيم العلاقات القنصلية جانبًا مكملًا وضروريًا للتنظيم القانوني للعلاقات الدولية، لا يقل أهمية عن العلاقات الدبلوماسية التي تناولها الفصل الأول. فالقنصليات، بطبيعتها، تمثل أداة رئيسية للتواصل المباشر بين الدول وشعوبها، إذ تضطلع بمهام لا تقتصر على تقديم الخدمات للمواطنين أو رعاية شؤون الجاليات، بل تمتد لتشمل تعزيز المصالح الاقتصادية والثقافية، وتيسير التبادل التجاري والتعاون بين الدول. ومن هنا جاء الاهتمام الدولي بوضع إطار قانوني متماسك يحدد بدقة نطاق اختصاص القنصليات وامتيازاتها وحصاناتها، بما يكفل لها أداء وظائفها في ظل احترام سيادة الدولة المستقبلة.

لقد مرّت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963 بالمراحل ذاتها التي سبقت صياغة اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، سواء من حيث مناقشات لجنة القانون الدولي أو في أروقة المؤتمرات الدولية التي جمعت ممثلي الدول لمواءمة العرف الدولي مع حاجات الممارسة العملية. ولتجنب التكرار، سيُركّز هذا الفصل على استعراض الأحكام الموضوعية الواردة في الاتفاقية القنصلية، مع الإشارة إلى ما ورد في الاتفاقية الدبلوماسية عند الحاجة، سواء لتوضيح أوجه التشابه أو إبراز أوجه التمايز بين النظامين.

وقد شكلت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية، التي وُقعت في الرابع والعشرين من أبريل عام 1963، إطارًا قانونيًا متكاملًا لتنظيم العلاقات القنصلية بين الدول. فهي لم تقتصر على تثبيت ما استقر عليه العرف الدولي من مبادئ، بل عملت أيضًا على تطويره بما يتناسب مع طبيعة الدور القنصلي الذي أخذ في التوسع والتنوع مع تطور العلاقات الدولية في النصف الثاني من القرن العشرين. ولهذا، جاءت الاتفاقية في 79 مادة، إضافة إلى مقدمة وعدة بروتوكولات ملحقة بها، لتغطي كافة الجوانب المتعلقة بإنشاء البعثات القنصلية، تحديد وظائفها، تنظيم شؤون أعضائها، وبيان الامتيازات والحصانات المقررة لهم، مع رسم حدود واضحة بين مقتضيات الاستقلال الوظيفي واحترام سيادة الدولة المضيفة.

ومن خلال هذه الأحكام، يمكن القول إن اتفاقية 1963 أسست لنظام قانوني متوازن للعلاقات القنصلية، يحقق الانسجام بين متطلبات التعاون الدولي وحاجات الدولة الموفدة في حماية مصالحها ومصالح رعاياها،

وبين مقتضيات النظام العام للدولة المستقبلة وسيادتها على إقليمها. وهي بذلك تُعدّ، إلى جانب اتفاقية 1961، الركيزة الأساسية للتنظيم القانوني الحديث للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية في آنٍ واحد .

العلاقات القنصلية أحد مظاهر التعاون الدولي التي تهدف إلى تعزيز الروابط الاقتصادية والتجارية والثقافية بين الدول، وقد تم تنظيمها بشكل شامل في اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963م، التي تضمنت (79) مادة قانونية. ورغم صدور هذه الاتفاقية، فإن العلاقات القنصلية كانت قائمة قبلها استنادًا إلى القواعد العرفية الدولية والمعاهدات الثنائية التي كانت تنظم هذا النوع من العلاقات بين الدول.

فنصت المادة (2) من الاتفاقية على أن إقامة العلاقات القنصلية بين الدول تنشأ بناءً على اتفاق متبادل بين الطرفين، كما أوضحت أن قطع العلاقات الدبلوماسية لا يستتبع بالضرورة قطع العلاقات القنصلية بينهما. أما المادة (3) فقد بينت أن ممارسة الوظائف القنصلية تتم من خلال بعثات قنصلية، ويمكن أيضًا أن تُمارس بواسطة البعثات الدبلوماسية عند الحاجة.أما المادة (4) فقد أكدت أن إنشاء العلاقات القنصلية، وتحديد مقر البعثة القنصلية ودرجتها ونطاق اختصاصها، وأي تعديل يطرأ عليها، وكذلك فتح قنصليات جديدة، كلها إجراءات تتطلب موافقة مسبقة من الدولة المستقبلة. وتتمثل الوظائف الأساسية للبعثات القنصلية فيما يلي:

حماية مصالح الدولة الموفدة ورعاياها من أفراد وهيئات، وتقديم العون والمساعدة لهم عند الحاجة.تنمية العلاقات التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية بين الدولتين، ومتابعة التطورات في هذه المجالات في الدولة المستقبلة، ورفع التقارير بشأنها إلى الدولة الموفدة. إصدار جوازات السفر ووثائق السفر لرعايا الدولة الموفدة، ومنح التأشيرات للأشخاص الراغبين في السفر إليها، بالإضافة إلى القيام بالأعمال الإدارية ذات الصلة. تمثيل رعايا الدولة الموفدة أمام القضاء في الدولة المستقبلة عند الضرورة، وضمان حقوقهم ومصالحهم، وحماية القاصرين منهم. وممارسة الرقابة والتفتيش على السفن والطائرات التابعة لجنسية الدولة الموفدة، وتقديم المساعدة اللازمة لها أثناء وجودها في الدولة المستقبلة. والقيام بأي مهام أخرى تُسند إلى البعثة القنصلية بموجب القانون الدولي أو اتفاق الطرفين.

كما أشارت المواد (6 و7) إلى إمكانية قيام البعثة القنصلية بممارسة وظائفها خارج نطاق اختصاصها الإقليمي، أو العمل في دولة ثالثة أو لحساب دولة أخرى، وذلك بموافقة الدول المعنية. أما المادة (9) فقد حددت درجات البعثات القنصلية بأربع مراتب هي: القناصل العامون، القناصل، نواب القناصل، والوكلاء القنصليون.

ويجري تعيين وقبول رؤساء البعثات القنصلية وفقًا لترتيب منحهم الإجازة القنصلية (Exequatur). كما نصت المادة (17) على إمكانية قيام الموظفين القنصليين بممارسة بعض المهام الدبلوماسية في حال عدم وجود بعثة دبلوماسية لدولتهم في الدولة المستقبلة.

وتخضع العلاقات القنصلية في العديد من جوانبها — مثل إجراءات التعيين، وبداية وانتهاء المهام، وحماية مباني القنصلية — إلى قواعد وإجراءات مماثلة لتلك المطبقة على البعثات الدبلوماسية، بما في ذلك التسهيلات، وحرمة المقر، والإعفاءات، والحصانات، وحرية التنقل والاتصال.

- مقدمة الاتفاقية

جاءت مقدمة اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963 لتُشكّل المدخل الطبيعي لفهم فلسفة هذه الاتفاقية وأهدافها، فهي لم تُصَغ بمعزل عن التطور القانوني السابق، وإنما ارتبطت مباشرة بالجهود الدولية التي تُوجت باتفاقية فيينا للعلاقات والحصانات الدبلوماسية لعام 1961. فنجاح المؤتمر الدولي في تقنين المبادئ التي تحكم العلاقات الدبلوماسية كان بمثابة الخطوة التمهيدية لضرورة استكمال البناء القانوني بوضع إطار مماثل ينظم العلاقات القنصلية، نظرًا لما تمثله هذه الأخيرة من أهمية عملية في حياة الدول والشعوب.

وقد أكدت المقدمة أن اعتماد هذه الاتفاقية يهدف إلى سد فراغ تشريعي قائم في القانون الدولي، وإلى تحقيق وضوح أكبر فيما يتعلق بالامتيازات والحصانات القنصلية، بحيث تُمارس بشكل يضمن للبعثات القنصلية القدرة على أداء وظائفها الرسمية بكفاءة، بعيدًا عن أي قيود قد تعيق عملها، وفي الوقت ذاته دون أن تتحول هذه الامتيازات إلى امتيازات شخصية لأعضاء البعثة أو استثناءات تضعهم فوق النظام القانوني للدولة المضيفة.

كما حرصت المقدمة على إظهار البعد التاريخي للعلاقات القنصلية، فهي ليست ظاهرة مستحدثة، وإنما تعود جذورها إلى عصور قديمة حين كانت الدول والمدن تسعى إلى تأمين حماية لرعاياها ومصالحها التجارية في الخارج من خلال ممثلين يتمتعون بوضع خاص. غير أن تطور العلاقات الدولية في العصر الحديث، وظهور الأمم المتحدة كإطار جامع للدول المستقلة ذات السيادة، فرضا ضرورة إعادة صياغة هذه القواعد في ضوء أهداف ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة، وخاصة تلك المتعلقة بالمساواة في السيادة، واحترام الاستقلال السياسي للدول، وتعزيز السلم والأمن الدوليين.

وتبرز المقدمة أيضًا أن العلاقات القنصلية ليست مجرد علاقات تقنية أو خدمية، بل هي أداة فاعلة لتعزيز أواصر الصداقة والتعاون بين الدول، بغض النظر عن اختلاف أنظمتها الدستورية أو الاجتماعية أو الاقتصادية. فالقنصلية، من خلال وظائفها، تُترجم روح التعاون الدولي إلى واقع ملموس عبر رعاية شؤون الأفراد وتسهيل التبادل التجاري والثقافي والإنساني.

وبذلك، فإن مقدمة الاتفاقية ترسم الإطار القيمي الذي تتحرك ضمنه نصوصها، فهي تؤكد أن الغاية من الامتيازات والحصانات ليست حماية الأشخاص بقدر ما هي ضمان لكرامة الدولة التي يمثلونها، وتأمين حسن سير العمل القنصلي كجزء لا يتجزأ من العلاقات الدولية الحديثة .

حرصت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963 على أن تضع لنفسها إطارًا قانونيًا واضحًا يضمن اتساقها مع القواعد التقليدية الراسخة في القانون الدولي. فهي لم تدّعِ الإحاطة بجميع تفاصيل العلاقات القنصلية، بل أكدت منذ البداية أن ما لم يرد بشأنه نص صريح في الاتفاقية يبقى خاضعًا للقواعد العرفية والممارسات الدولية المستقرة. وبهذا جمعت الاتفاقية بين طابعها التقنيني الذي يهدف إلى وضع نصوص محددة، وبين الطبيعة المرنة للقانون الدولي العرفي، الذي يتيح معالجة الحالات غير المنصوص عليها صراحة.

وانطلاقًا من هذا النهج، أولت الاتفاقية أهمية خاصة لوضع مجموعة من التعريفات الأساسية التي تُشكّل حجر الزاوية لفهم نطاق أحكامها. فقد أوضحت أن مصطلح "البعثة القنصلية" لا يقتصر على القنصلية العامة أو القنصلية التقليدية، بل يمتد ليشمل نيابة القنصلية والوكالة القنصلية، مما يعكس تعدد الصيغ التنظيمية التي قد تتخذها البعثات القنصلية بحسب حجم الدولة الموفدة واحتياجاتها. كما عرّفت الاتفاقية "دائرة الاختصاص القنصلي" بأنها الإقليم أو المنطقة الجغرافية التي تُناط بالبعثة مهمة ممارسة وظائفها فيها، في إشارة إلى أن النشاط القنصلي محكوم بحدود إقليمية واضحة تضعها الدولة المستقبلة.

أما من حيث البنية البشرية للبعثة، فقد ميّزت الاتفاقية بين عدة فئات، بدءًا من "رئيس البعثة القنصلية" وهو الشخص الذي يتولى القيادة الرسمية للبعثة، مرورًا بـ"الأعضاء القنصليين" الذين يشملون كل شخص مُعيَّن لأداء أعمال قنصلية، و"الموظفين القنصليين" الذين يُناط بهم الجانب الإداري أو الفني، وصولًا إلى "أعضاء

طاقم الخدمة" الذين يباشرون الأعمال اليومية ذات الطبيعة الخدمية. وبهذا التحديد الدقيق، تبرز فلسفة الاتفاقية القائمة على توزيع الامتيازات والحصانات بشكل متدرج يتناسب مع طبيعة الدور والوظيفة.

ولم تُغفل الاتفاقية الدور الذي قد يضطلع به "الطاقم الخاص"، وهم الأفراد الذين يُعيَّنون لخدمة شخصية أحد أعضاء البعثة القنصلية دون ارتباط مباشر بمهام البعثة، حيث منحتهم وضعًا قانونيًا أدنى من باقي الفئات. كما تناولت "مباني القنصلية" باعتبارها كل العقارات أو الأجزاء المخصصة حصريًا لعمل البعثة القنصلية، سواء كانت مملوكة للدولة الموفدة أو مستأجرة، مؤكدة حصانتها واستقلالها عن سلطات الدولة المستقبلة.

أما "محفوظات القنصلية"، فقد وسّعت الاتفاقية مفهومها لتشمل الوثائق والمراسلات والسجلات والكتب، بل وحتى المواد التقنية الحديثة نسبيًا في ذلك الوقت كالصور والأفلام والأشرطة وأدوات التشفير، وهو ما يعكس وعيًا قانونيًا بأهمية المعلومات والسرية في العمل القنصلي.

وفيما يتعلق بالتصنيف الوظيفي، فرّقت الاتفاقية بين فئتين رئيسيتين: الأعضاء القنصليون العاملون الذين تطبق عليهم أحكام الباب الثاني، والأعضاء القنصليون الفخريون الذين خصص لهم الباب الثالث نظرًا لطبيعة وضعهم غير المهني، وهي بذلك قد وضعت قليل من الفواصل التي من خلالها يمكن ملاحظة انها، تختلف حصانات وامتيازات القناصل المسلكيين عن تلك المعترف بها للقناصل الفخريين [106]. هذا التفريق يجسد استجابة الاتفاقية للتطورات التاريخية، إذ كانت المناصب القنصلية في الماضي غالبًا ما تُمنح لأشخاص من الوجهاء أو رجال الأعمال دون أن يتخذوها كمهنة أساسية.

وأخيرًا، عالجت الاتفاقية في مادتها الحادية والسبعين الوضع الخاص لأعضاء البعثات القنصلية الذين يحملون جنسية الدولة المستقبلة أو يقيمون فيها بصورة دائمة. فقد رأت أن تمتع هؤلاء بحصانات أو امتيازات واسعة قد يثير إشكالات تمس سيادة الدولة المستقبلة، ولذلك قيدت امتيازاتهم بما يتوافق مع قواعد القانون الدولي ومتطلبات الاتفاقية، مراعيةً بذلك الموازنة الدقيقة بين مقتضيات عمل البعثة من جهة، واحترام النظام القانوني الداخلي للدولة المضيفة من جهة أخرى [107] .

[106] - د. أحمد أبو الوفا ، قانون العلاقات الدبلوماسية والقصلية ، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1995، ص553
[107] - انظر للمادة الأولى من اتفاقية فينا للعلاقات القصلية 1963

الفرع الأول: بدء الاعمال القنصلية

تُعد العلاقات القنصلية إحدى الركائز الأساسية في بنية العلاقات الدولية، إذ تمثل الأداة التي تمكّن الدول من رعاية مصالحها وحماية مواطنيها في الخارج، إلى جانب ما تضطلع به من أدوار خدمية وإدارية تتكامل مع العمل الدبلوماسي. وقد حرصت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963 على تنظيم هذه العلاقات بشكل مفصل، مستندة في ذلك إلى العرف الدولي المتوارث وإلى التجارب العملية التي كرست أهمية العمل القنصلي في الحياة الدولية الحديثة.

فالعلاقات القنصلية تنشأ، في الأصل، بإرادة مشتركة بين الدولتين المعنيتين، إذ لا يُتصور قيامها دون اتفاق متبادل يحدد إطارها وحدودها. وغالبًا ما يُفترض أن التفاهم على إقامة علاقات دبلوماسية يتضمن ضمناً القبول بإقامة علاقات قنصلية، ما لم يرد نص صريح يستثني ذلك. وهذه القاعدة تعكس الطبيعة التكاملية للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية، حيث تمثل الأولى أداة الاتصال السياسي المباشر، بينما تقوم الثانية بوظائف أكثر التصاقًا بالشؤون العملية للأفراد والجماعات [108].

ومن الجدير بالذكر أن إنهاء العلاقات الدبلوماسية لا يستتبع بالضرورة إلغاء العلاقات القنصلية، إذ قد تظل البعثات القنصلية قائمة وتواصل أداء أعمالها في ظل ظروف ملائمة، وهو ما يعكس الأهمية العملية المستمرة لهذه البعثات في حياة المواطنين والدول على السواء. فكثيرًا ما تتجاوز الحاجة إلى الخدمات القنصلية الاعتبارات السياسية التي قد تعصف بالعلاقات الدبلوماسية.

أما من حيث ممارسة الاختصاصات القنصلية، فإنها تُباشر في المقام الأول من خلال البعثات القنصلية المخصصة لذلك. ومع ذلك، أجازت الاتفاقية أن تقوم البعثات الدبلوماسية بممارسة بعض هذه الأعمال متى اقتضت الضرورة، وذلك لضمان استمرارية الخدمات وعدم تعطيلها، وبما ينسجم مع سيادة الدولة المستقبلة.

[108] انظر للمادة ،4،3، من اتفاقية فينا للعلاقات القصلية 1963

وهذه المرونة في التنظيم تُظهر وعي المشرّع الدولي بضرورة التوفيق بين مقتضيات حسن الأداء القنصلي ومتطلبات احترام الخصوصية الوطنية للدول المضيفة.

وعند الانتقال إلى مسألة إنشاء البعثة القنصلية، فإن الاتفاقية شددت بوضوح على أن إقامة أي بعثة من هذا النوع داخل إقليم الدولة المستقبلة لا يجوز إلا بموافقتها المسبقة والصريحة. وهذه الموافقة ليست مجرد إجراء شكلي، وإنما تعبير عن ممارسة الدولة لسيادتها على إقليمها، فهي صاحبة الحق في قبول أو رفض إنشاء بعثة أجنبية، وتحديد درجتها، ومكان مقرها، ودائرة اختصاصها. بل إن أي تعديل لاحق لهذه العناصر لا يمكن أن يتم من طرف واحد، بل يستلزم بدوره موافقة الدولة المستقبلة، مما يضمن التوازن بين متطلبات الدولة الموفدة وحقوق الدولة المضيفة.

وتتضح أهمية هذا الشرط أكثر في حالة الرغبة بإنشاء نيابة قنصلية أو وكالة قنصلية تابعة لقنصلية عامة أو قنصلية قائمة، خصوصًا إذا كان موقعها يقع خارج دائرة الاختصاص الأصلي. ففي هذه الحالة لا يكفي مجرد إعلام الدولة المستقبلة، بل يجب أن تمنح موافقة مسبقة وصريحة. وينطبق الحكم ذاته على افتتاح أي مكتب فرعي أو تابع للقنصلية خارج مقرها الرئيسي. هذا التنظيم يبرز مرة أخرى الحرص على ضمان ألا تتحول الامتيازات القنصلية إلى وسيلة للانتشار غير المنضبط، وبما يحفظ للدولة المستقبلة حقها في الإشراف والسيطرة على كل ما يمس سيادتها.

وعليه، يمكن القول إن الاتفاقية وضعت أساسًا قانونيًا متينًا لإنشاء وتنظيم العلاقات القنصلية، يقوم على مبدأ التوازن بين إرادة الدولة الموفدة في حماية مصالحها ومصالح رعاياها، وبين حق الدولة المستقبلة في الحفاظ على سيادتها وإدارة شؤونها الداخلية وفقًا لمصالحها الوطنية العليا .

- الوظائف القنصلية في اتفاقية فينا

تشكل البعثة القنصلية الذراع التنفيذية للدولة الموفدة في حماية مصالحها وتعزيز حضورها داخل أراضي الدولة المستقبلة. فهي ليست مجرد مكتب إداري يقدم خدمات محدودة، بل مؤسسة قائمة بذاتها، ذات طابع

رسمي ووظائف متعددة تتشابك أبعادها القانونية والإدارية والإنسانية، بما يجعلها أداة محورية في العلاقات الدولية اليومية [109].

وتتمثل الوظيفة الأولى والأكثر أصالة في عمل البعثة القنصلية في حماية مصالح الدولة الموفدة ورعاياها. فالقنصلية تضطلع بمهام تتعلق برعاية المواطنين المقيمين أو الزائرين للدولة المستقبلة، سواء كانوا أفرادًا عاديين أو شركات وهيئات، وتعمل على صون حقوقهم والتدخل عند تعرضهم لمشكلات قانونية أو إدارية أو إنسانية. وهذه الحماية لا تقتصر على الدعم القانوني فحسب، بل تشمل أيضًا تقديم الاستشارات، والإرشاد، وتوفير المساعدة في الحالات الطارئة مثل الاعتقال أو فقدان الوثائق.

كما تضطلع القنصلية بدور مهم في تعزيز العلاقات الثنائية بين الدولتين، فهي بمثابة قناة للتواصل في المجالات التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية. فغالبًا ما تبادر القنصليات إلى تنظيم معارض اقتصادية، وتسهيل التبادل التجاري، وتقديم بيانات وإحصاءات تدعم المستثمرين ورجال الأعمال، فضلًا عن المساهمة في تنظيم الأنشطة الثقافية التي تعزز التفاهم والتقارب بين الشعوب. إنها بذلك تؤدي وظيفة مزدوجة: رعاية المصالح المادية والمعنوية للدولة الموفدة، وترسيخ جسور التعاون مع الدولة المستقبلة.

وتتجلى الوظائف القنصلية أيضًا في جمع المعلومات وإعداد التقارير. غير أن هذا العمل يخضع لضوابط دقيقة، إذ لا يُسمح بممارسته إلا بالطرق المشروعة ووفق احترام سيادة الدولة المستقبلة. والمقصود بالمعلومات هنا ليس الجانب السياسي الذي يظل حكرًا على البعثات الدبلوماسية، بل المعطيات الاقتصادية والتجارية والثقافية والعلمية، والتي تُرفع إلى حكومة الدولة الموفدة لتساعدها في رسم سياساتها الخارجية والتجارية والتعليمية.

ومن أبرز اختصاصات القنصلية كذلك ما يتعلق بإصدار الوثائق الرسمية، حيث تتولى إصدار جوازات السفر ووثائق السفر لمواطنيها، فضلًا عن منح التأشيرات للأجانب الراغبين في دخول الدولة الموفدة. وتُعد هذه الوظيفة من أكثر المهام التصاقًا بحياة الأفراد اليومية، إذ تسهل حركتهم وتنقلهم، وتوفر لهم الإطار القانوني اللازم للسفر والإقامة والعمل.

[109] - انظر المادة 5 من اتفاقية فيينا 1963

وإلى جانب ذلك، تضطلع البعثة بمسؤولية تقديم المساعدة والدعم لرعايا الدولة الموفدة في جميع شؤونهم الحياتية، سواء تعلقت بالإقامة أو العمل أو الدراسة. كما تحرص على متابعة قضايا التركات الخاصة بهم بما يتوافق مع القوانين المحلية، مما يضمن حماية مصالحهم المادية والإنسانية على حد سواء.

ولا يقف الأمر عند هذا الحد، بل تمتد يد القنصلية لتشمل حماية القُصّر وذوي الأهلية المحدودة من مواطنيها، وذلك عبر التدخل لحمايتهم قانونيًا، وضمان عدم المساس بحقوقهم في حال الحاجة إلى فرض وصاية أو حجر قضائي. وهذه الوظيفة ذات بعد إنساني وقانوني في آن، تعكس التزام الدولة الموفدة تجاه أضعف فئات رعاياها.

وتقوم البعثة القنصلية أيضًا بدور الوسيط القانوني بين مواطنيها والسلطات المحلية، حيث تملك صلاحية تمثيلهم أمام المحاكم والجهات الرسمية، أو ضمان توفير محامٍ لهم عند الضرورة. وهي كذلك تتولى تسليم الأوراق القضائية وغير القضائية، وتنفيذ الإنابات القضائية وفق ما تتيحه الاتفاقيات الدولية أو القوانين الوطنية للدولة المستقبلة، بما يجعلها همزة وصل قانونية مهمة بين الأنظمة القضائية للدولتين.

وأخيرًا، يبرز اختصاص القنصلية في الرقابة على السفن والطائرات التي تحمل علم الدولة الموفدة. فالقنصلية تملك صلاحيات التفتيش، والتحقق من أوراق السفن والطائرات المسجلة لديها، وضمان التزامها بالقوانين البحرية والجوية. كما تتدخل عند حدوث نزاعات بين القبطان وأفراد الطاقم، أو وقوع حوادث طارئة أثناء الرحلات. وفي هذه الحالات، تقدم المساعدة الفنية والإدارية، وتتعاون مع سلطات الدولة المستقبلة بما يحقق التوازن بين سيادة هذه الأخيرة وبين حقوق الدولة الموفدة على وسائط النقل التابعة لها.

ومن خلال هذه الوظائف المتنوعة، يظهر أن البعثة القنصلية تمثل أداة عملية وحيوية للدولة الموفدة، فهي تسهر على مصالح رعاياها، وتؤدي أدوارًا دبلوماسية واقتصادية وثقافية وقانونية، بما يجعلها إحدى أهم آليات التعاون الدولي وحماية الأفراد في الخارج .
في ضوء ما نصت عليه اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963، يمكن القول إن فكرة المرونة الوظيفية للبعثة القنصلية تمثل إحدى السمات البارزة التي أرستها الاتفاقية من أجل تمكين البعثة من أداء مهامها على

نحو فعّال يراعي في الوقت ذاته سيادة الدولة المستقبلة. فالقاعدة الجوهرية تقضي بأن للبعثة القنصلية أن تضطلع بمهام إضافية تكلفها بها الدولة الموفدة، لكن هذا التكليف ليس مطلقًا، بل مشروط بجملة من الضوابط التي تكفل التوازن بين متطلبات العمل القنصلي ومقتضيات احترام النظام القانوني الداخلي للدولة المضيفة. إذ يشترط أن تكون هذه المهام متوافقة مع قوانينها وأنظمتها، وألا تكون محظورة أو معترضًا عليها من قبلها، فضلًا عن ضرورة عدم تعارضها مع أي اتفاقيات دولية نافذة بين الدولتين. وبهذا يتجلى الطابع التوافقي للعلاقات القنصلية الذي يوازن بين مصلحة الدولة الموفدة في توسيع دائرة أنشطة بعثتها وبين حق الدولة المستقبلة في حماية نظامها العام وسيادتها القانونية.

وقد أخذت الاتفاقية أيضًا بالاعتبارات العملية التي قد تفرضها بعض الظروف الخاصة، حيث أجازت – بعد موافقة مسبقة من الدولة المستقبلة – السماح لأحد الأعضاء القنصليين بممارسة وظائفه خارج حدود دائرته القنصلية الرسمية. ويُظهر هذا الحكم استجابة للواقع الميداني، إذ قد تقتضي الحاجة تقديم خدمات قنصلية لرعايا الدولة الموفدة في مناطق بعيدة عن النطاق التقليدي للبعثة، فكان لا بد من إقرار آلية قانونية تكفل أداء هذه المهام بمرونة، مع الحرص على عدم المساس بالقوانين المحلية أو تجاوز الحدود المقررة للسيادة الوطنية.

كما منحت الاتفاقية للدولة الموفدة صلاحية توسيع نطاق عمل بعثتها القنصلية ليشمل دولة ثالثة، شريطة إخطار جميع الأطراف المعنية والتأكد من عدم وجود اعتراض من أي منها. ويُعَد هذا النص تجسيدًا لفكرة التعاون القنصلي بين الدول، حيث يجوز أن تضطلع بعثة قنصلية قائمة في دولة معينة بممارسة بعض الاختصاصات القنصلية في دولة أخرى، أو أن تمثل مصالح دولة ثالثة داخل الدولة المستقبلة. غير أن ممارسة هذا الامتياز يظل مقيدًا بشرطين أساسيين: الأول، الحصول على موافقة الدولة المستقبلة، والثاني، عدم اعتراض الدولة الثالثة التي تُمارس الأعمال لصالحها. وبهذا يتضح أن السيادة الوطنية هي الإطار المرجعي الذي لا يجوز تجاوزه مهما اتسعت دائرة الصلاحيات القنصلية.

ومن جانب آخر، حدّدت الاتفاقية مراتب رؤساء البعثات القنصلية في أربع درجات أساسية: القناصل العامون، والقناصل، ونواب القناصل، والوكلاء القنصليون. ورغم هذا التصنيف الدقيق، فقد تركت الاتفاقية للدول حرية اعتماد تسميات أخرى للموظفين القنصليين الذين لا يشغلون منصب رئيس بعثة، وهو ما يعكس

إدراك المشرع الدولي لاختلاف الأعراف والتقاليد الإدارية بين الدول، وحرصه على ترك هامش من المرونة التنظيمية.

أما فيما يتعلق بإجراءات التعيين، فقد نصت الاتفاقية على أن تعيين رؤساء البعثات القنصلية يتم من قبل الدولة الموفدة، لكن لا يجوز لهؤلاء مباشرة أعمالهم إلا بعد حصولهم على موافقة الدولة المستقبلة. وهنا تظهر الطبيعة التعاقدية للعلاقات القنصلية، حيث لا يكفي قرار التعيين الصادر من الدولة الموفدة، بل لا بد من موافقة صريحة من الدولة التي ستستقبل البعثة. وتتم هذه الإجراءات وفق القوانين والأنظمة المعمول بها، مع مراعاة العرف المتبع في كل من الدولة الموفدة والمستقبلة، وهو ما يعكس التداخل بين القاعدة القانونية المكتوبة والعرف الدولي في هذا المجال.

ويُزوَّد رئيس البعثة القنصلية عند تعيينه بوثيقة رسمية تعرف باسم البراءة القنصلية أو ما يعادلها. وتتضمن هذه الوثيقة بيانات جوهرية مثل اسم الرئيس ومرتبته ودرجته ومقر بعثته ودائرة اختصاصها، وتُرسل عادة عبر القنوات الدبلوماسية أو بأي وسيلة رسمية أخرى تراها الدولة الموفدة مناسبة. وفي بعض الحالات، يمكن – بموافقة الدولة المستقبلة – استبدال هذه البراءة بإشعار رسمي يحمل نفس البيانات، الأمر الذي يعكس مرونة إجرائية تهدف إلى تسهيل مباشرة العمل القنصلي.

غير أن مباشرة رئيس البعثة لمهامه لا تتم إلا بعد حصوله على الإجازة القنصلية من الدولة المستقبلة، بغض النظر عن اسمها أو شكلها الرسمي. وتملك الدولة المستقبلة كامل الحرية في منح هذه الإجازة أو رفضها، دون أن تكون ملزمة ببيان أسباب الرفض. وهذه القاعدة تؤكد من جديد مبدأ السيادة الكاملة للدولة المضيفة في قبول أو رفض أي تمثيل قنصلي على أراضيها. أما في الحالات الاستثنائية أو المؤقتة، فقد سمحت الاتفاقية بمباشرة الأعمال وفق أحكام محددة تضمن استمرار سير العلاقات القنصلية دون تعطيل، حتى في ظل غياب الإجازة النهائية.

ومن خلال هذه الأحكام يتضح أن اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية وضعت إطارًا دقيقًا يوازن بين حق الدولة الموفدة في ممارسة أنشطتها القنصلية وحق الدولة المستقبلة في حماية سيادتها وإرادتها المستقلة. فهي لم تترك مجالًا للفراغ القانوني، بل نسجت شبكة متكاملة من القواعد التي تراعي متطلبات العمل القنصلي واعتبارات النظام العام الدولي في آن واحد .

يُسمح لرئيس البعثة القنصلية، في حالات معينة، أن يباشر مهامه بصورة مؤقتة حتى قبل استلامه للإجازة القنصلية الرسمية. وفي هذه المرحلة الانتقالية، تُطبّق عليه كافة الأحكام المقررة في اتفاقية فيينا للقناصل كأنه رئيس أصيل، وتلتزم الدولة المستقبلة بإبلاغ السلطات المختصة داخل دائرة اختصاصه، وتمكينه من أداء مهامه بكل ما يترتب عليها من حصانات وامتيازات. فبمجرد أن يُسمح له بالقيام بوظائفه، ولو على نحو مؤقت، يصبح في مركز قانوني يتيح له مباشرة الأعمال القنصلية دون عوائق، ويُلزم الدولة المضيفة بحمايته وتيسير عمله.

غير أنّ الظروف قد تفرض أحيانًا غياب رئيس البعثة أو خلو منصبه، وهو ما يقتضي تعيين شخص يتولى القيام بمهامه بالنيابة. ويُعرف هذا الشخص بـ "رئيس البعثة بالنيابة"، ويُبلغ اسمه ولقبه إلى وزارة الخارجية في الدولة المستقبلة أو الجهة المختصة التي تحددها. وغالبًا ما يتم هذا التبليغ عبر القنوات الدبلوماسية الرسمية، كأن يرد من رئيس البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة، أو عند غيابها من رئيس البعثة القنصلية نفسه، وفي حالات استثنائية قد يُرسل عبر أي سلطة مختصة في الدولة الموفدة. ويُعتبر الإبلاغ المسبق هنا قاعدة أساسية تضمن الشفافية واحترام الأصول الدبلوماسية.

ومع ذلك، للدولة المستقبلة الحق في أن تضع شرطًا يقيّد قبول رئيس بعثة بالنيابة، خاصة إذا لم يكن هذا الأخير موظفًا دبلوماسيًا أو قنصليًا رسميًا تابعًا للدولة الموفدة. ويكشف ذلك عن حرص الدولة المستقبلة على ضبط عمل البعثات داخل أراضيها بما يتفق مع مقتضيات سيادتها. وعلى الرغم من هذه المرونة، فإن الاتفاقية تلزم السلطات المحلية بتوفير المساعدة والحماية لرئيس البعثة بالنيابة، وتطبيق القواعد الخاصة برئيس البعثة عليه قدر الإمكان، وإن كان من الممكن أن تتقلص بعض التسهيلات أو الامتيازات التي لا تُمنح إلا للرئيس الأصيل.

وفي حال كان القائم بالأعمال بالنيابة دبلوماسيًا من بعثة الدولة الموفدة، فإن مركزه القانوني يظل محاطًا بالحماية المقررة له بموجب القانون الدولي، إذ يحتفظ بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية ما لم تُبد الدولة المستقبلة اعتراضًا صريحًا. وهذا يعكس فلسفة الاتفاقية القائمة على المرونة في التمثيل القنصلي وضمان استمرارية أداء البعثة لمهامها، دون أن يتعارض ذلك مع سيادة الدولة المضيفة أو يمس بنظامها القانوني الداخلي .

تولي اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية اهتمامًا خاصًا بترتيب أسبقية رؤساء البعثات القنصلية، وهو عنصر أساسي لضمان احترام البروتوكول وتنسيق التمثيل الرسمي بين الدول. وتُحدد أسبقية رؤساء البعثات ضمن درجتهم على أساس تاريخ منح الإجازة القنصلية من الدولة المستقبلة، بحيث يعكس هذا الترتيب توقيت اعتراف الدولة بالممثل القنصلي كمؤهل رسمي لمباشرة مهامه. وفي الحالات التي يُسمح فيها لأحد الرؤساء بمباشرة مهامه مؤقتًا قبل استلام الإجازة الرسمية، تُحسب أسبقيته من تاريخ السماح له بالعمل فعليًا، وتستمر هذه الأسبقية حتى بعد منح الإجازة الفعلية، مما يضمن عدم إلغاء حقوقه البروتوكولية بسبب التأخير الإداري أو الإجراءات الشكلية.

وعندما تمنح الإجازة أو الإذن المؤقت لعدة رؤساء في نفس اليوم، فإن ترتيبهم يُحدد وفق تاريخ تقديم البراءات أو الوثائق الرسمية إلى الدولة المستقبلة، بما يحقق وضوحًا وعدالة في ترتيب الأسبقية ويمنع أي لبس محتمل. أما رؤساء البعثات الذين يتولون المهام بالنيابة، فهم يُدرجون بعد جميع رؤساء البعثات الدائمة، ويُرتبون فيما بينهم وفق تاريخ مباشرتهم الفعلي للمهام استنادًا إلى التبليغات الرسمية المعتمدة.

وفيما يخص الرؤساء الفخريين، فإنهم يأتون بعد رؤساء البعثات العاملين، ويُطبق عليهم نفس قواعد ترتيب الأسبقية، مما يضمن التمييز بين الوظائف الدائمة والفخرية دون المساس بحقوقهم البروتوكولية. وتظل الأسبقية الممنوحة لرؤساء البعثات كافة على أي أعضاء قنصليين آخرين لا يشغلون منصب الرئيس، بما يعكس التقدير الرسمي لمركزهم القيادي وأهمية تمثيل الدولة بشكل مباشر وفاعل أمام السلطات المحلية والدولية .
تولي اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية اهتمامًا بالغًا بتنظيم أداء الأعضاء القنصليين لمهامهم، مع مراعاة التوازن الدقيق بين حقوق الدولة الموفدة وواجبات الدولة المستقبلة. ففي الحالات التي لا توجد فيها بعثة دبلوماسية للدولة الموفدة في دولة معينة، ولا يمكن تمثيلها عبر بعثة لدولة ثالثة، يُسمح – بعد الحصول على موافقة الدولة المستقبلة – بتكليف أحد الأعضاء القنصليين بممارسة مهام دبلوماسية محدودة. ومع ذلك، يظل وضعه قنصلياً بحتاً، ولا يترتب على هذا التكليف تمتع الموظف بأي من الامتيازات أو الحصانات الدبلوماسية المعتادة، وهو ما يوضح التمييز الواضح بين المهام القنصلية والوظائف الدبلوماسية.

كما يمكن تكليف الأعضاء القنصليين بممارسة مهام محددة لدى المنظمات الدولية الحكومية، شريطة إخطار الدولة المستقبلة، حيث يتمتع العضو حينها بالامتيازات والحصانات التي ينص عليها القانون الدولي أو

الاتفاقيات الدولية الخاصة بممثلي الدول لدى تلك المنظمات، مع بقاء أعماله القنصلية خارج نطاق الاتفاقية مشمولة بأحكامها المعتادة فقط. إضافة إلى ذلك، يُسمح للدولة الموفدة بتعيين نفس الشخص كعضو قنصلي لدى الدولة المستقبلة لصالح أكثر من دولة، شريطة الحصول على موافقة مسبقة من الدولة المستقبلة، بما يعكس مرونة التنظيم القنصلي في تعزيز التعاون بين الدول.

فيما يتعلق بتعيين أعضاء الطاقم القنصلي، تتمتع الدولة الموفدة بحرية واسعة، مع الالتزام بإبلاغ الدولة المستقبلة مسبقاً بالأسماء والمراتب والدرجات، ما عدا رئيس البعثة. وإذا كانت القوانين المحلية تتطلب ذلك، يجوز للدولة المستقبلة إصدار الإجازة القنصلية (Exequatur) لأعضاء الطاقم غير الرؤساء، ويحق لها سحبها أو رفض منحها إذا رأت ضرورة لذلك، بما يعكس حق الدولة المستقبلة في الإشراف على الأمور الأساسية المتعلقة بالتمثيل القنصلي على أراضيها.

أما حجم الطاقم القنصلي، فيجوز للدولة المستقبلة تحديد عدد الأعضاء بما تراه مناسبًا، خاصة في حال عدم وجود اتفاق مسبق، مع مراعاة الظروف المحلية واحتياجات البعثة لضمان سير العمل بكفاءة. وينبغي إعلام الدولة المستقبلة بترتيب أسبقية الأعضاء القنصليين وأي تعديلات تطرأ على هذا الترتيب، سواء عبر البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة أو مباشرة من رئيس البعثة القنصلية، لضمان وضوح البروتوكول وتفادي أي لبس.

كما ينص التنظيم على أن الأصل هو أن يكون الأعضاء القنصليون من جنسية الدولة الموفدة، ولا يجوز تعيين رعايا الدولة المستقبلة إلا بعد موافقتها الصريحة، مع احتفاظ الدولة المستقبلة بحقها في سحب هذه الموافقة في أي وقت. ويطبق نفس الحق بالنسبة لرعايا دولة ثالثة، بما يضمن السيطرة على التمثيل القنصلي داخل الإقليم.

ويُكفل للدولة المستقبلة الحق في إعلان أي عضو قنصلي غير مرغوب فيه (Persona Non Grata) أو عدم قبول أي عضو آخر كـ Not Acceptable، سواء قبل وصوله أو قبل مباشرة مهامه، دون إلزام الدولة بتوضيح الأسباب. ويترتب على الدولة الموفدة في هذه الحالة استدعاء العضو أو إنهاء خدماته، وإذا لم تنفذ ذلك خلال فترة معقولة، يجوز للدولة المستقبلة سحب الإجازة القنصلية أو إيقاف اعتباره جزءاً من الطاقم.

كما يُلزَم الدولة الموفدة بإخطار وزارة الخارجية أو الجهة المختصة في الدولة المستقبلة بكل ما يتعلق بأعضاء البعثة القنصلية، بما في ذلك تعيينهم، تاريخ وصولهم، مغادرتهم النهائية أو إنهاء مهامهم، وأي تعديلات على وضعهم أثناء الخدمة. ويشمل ذلك أيضًا أفراد أسر الأعضاء، مع توضيح أي تغييرات في الوضع العائلي، وأعضاء الطاقم الخاص الذين يقدمون الخدمة المباشرة لأعضاء البعثة، وكذلك الأشخاص المقيمين في الدولة المستقبلة الذين يُعينون أو يُنهى خدمتهم ضمن البعثة أو كخدم خاصين يتمتعون بالامتيازات والحصانات. ويُراعى في جميع هذه الإخطارات أن تُرسل مسبقاً قدر الإمكان، خاصة في حالات الوصول أو المغادرة النهائية، لضمان التنسيق والوضوح بين الدولة الموفدة والدولة المستقبلة .

الفرع الثاني: انتهاء الأعمال القنصلية

عند الحديث عن انتهاء الأعمال القنصلية، تركز اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية على تنظيم الإجراءات القانونية والفعلية المتعلقة بإنهاء مهام أعضاء البعثة القنصلية، بما يحقق التوازن بين حقوق الدولة الموفدة وواجبات الدولة المستقبلة، ويضمن عدم تعطيل سير العمل القنصلي أو الإضرار بأفراد الطاقم وأسرهم.

أولاً: انتهاء مهام عضو البعثة القنصلية

تنتهي مهام أي عضو في البعثة القنصلية عادةً وفق مجموعة من الحالات المحددة، والتي تتيح وضوح الإجراءات وتفادي النزاعات بين الدولتين. أول هذه الحالات تكمن في إعلان الدولة الموفدة عن انتهاء خدمة العضو، وهو ما يُعد القرار الأساسي الذي يحدد عدم استمرار العضو في ممارسة مهامه. الحالة الثانية تتمثل في سحب الإجازة القنصلية الممنوحة للعضو من قبل الدولة المستقبلة ، وهو إجراء يبرز دور الدولة المستقبلة في الإشراف على التمثيل القنصلي ضمن أراضيها. أما الحالة الثالثة، فتتمثل في إخطار الدولة المستقبلة من قبل الدولة الموفدة بأنها لم تعد تعتبر الشخص المعني جزءاً من الطاقم القنصلي، ما يعكس التنسيق بين الطرفين لضمان خروج العضو بشكل قانوني ومنظم [110].

وتوضح هذه الحالات جميعها أن انتهاء مهام العضو القنصلي يعتمد على تضافر إرادة كل من الدولة الموفدة والدولة المستقبلة، بما يتيح وضع إطار قانوني واضح لإنهاء الخدمات القنصلية دون الإخلال بحقوق

[110] - المادة 25 من اتفاقية فينا للعلاقات القصلية 1963.

الأعضاء أو تعطيل مصالح الدولة المستقبلة، مع الحفاظ على استقرار البعثة واستمرارية أداء مهامها حتى بعد مغادرة أحد أعضائها.

ثانياً: مغادرة إقليم الدولة المستقبلة

بعد انتهاء مهام العضو، تقع على عاتق الدولة المستقبلة مسؤولية تيسير مغادرته من أراضيها، وهو التزام يتضمن جميع أعضاء البعثة القنصلية، بمن فيهم أفراد الطاقم الخاص غير الحاملين لجنسية الدولة المستقبلة، وكذلك أفراد الأسر المقيمين معهم. وتشمل هذه المسؤولية تقديم الوقت الكافي للتجهيز للمغادرة، وضمان حصولهم على التسهيلات المناسبة، فضلاً عن توفير وسائل النقل الملائمة لهم ولمتعلقاتهم الشخصية، مع مراعاة استثناء المواد التي يحظر تصديرها بموجب قوانين الدولة المستقبلة.

كما تؤكد الاتفاقية على أن هذه التسهيلات تبقى واجبة حتى في حالات النزاع المسلح، مما يعكس التزام الدولة المستقبلة بالحفاظ على حقوق وسلامة أعضاء البعثة وأسرهم، وضمان مغادرتهم بأمان ودون أي عوائق. وبذلك، تجمع النصوص بين الالتزام القانوني وحماية الحقوق الإنسانية، مع إبقاء إطار عمل القواعد القنصلية متسقًا مع المبادئ الدولية، مما يضمن الانتقال السلس للمهام وحفظ حقوق جميع الأطراف المعنية .

ثالثا: حماية مباني القنصلية ومصالح الدولة الموفدة في الظروف الاستثنائية

تولي اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية اهتمامًا بالغًا بحماية مباني البعثة القنصلية ومصالح الدولة الموفدة، بما يشمل الأموال والممتلكات وأصول الطاقم، خصوصًا في الظروف الاستثنائية التي قد تشهدها الدولة المستقبلة. فحتى عند اندلاع النزاعات المسلحة أو انقطاع العلاقات القنصلية بين الدول، تظل الدولة المستقبلة ملتزمة بمسؤولياتها تجاه هذه الممتلكات والمحافَظ القنصلية، بما يضمن الحفاظ على حقوق الدولة الموفدة وأمان ممتلكاتها.

وتشمل هذه الالتزامات جميع مقرات البعثة القنصلية، سواء كانت القنصلية العامة أو القنصلية أو الوكالات التابعة لها، وكذلك ممتلكات أفراد الطاقم العاملين فيها، بما في ذلك ما يتعلق بالمعدات، الوثائق الرسمية، المحافَظ، الأرشيفات، والأموال التي تحتفظ بها البعثة لأداء مهامها. ويترتب على الدولة المستقبلة اتخاذ كل التدابير الضرورية لمنع أي اعتداء أو استيلاء أو إتلاف لهذه الممتلكات، بغض النظر عن طبيعة الأزمة أو الخلاف القائم بين الدولتين.

وفي إطار المرونة العملية، يحق للدولة الموفدة، بعد الحصول على موافقة الدولة المستقبلة، تكليف دولة ثالثة بحراسة المباني القنصلية وحماية ممتلكاتها ومصالحها ومصالح مواطنيها، لا سيما في الحالات التي يندر فيها وجود تمثيل دبلوماسي مباشر. ويأتي هذا الإجراء كحل عملي لضمان استمرار الحماية القانونية للممتلكات والمحافَظ، وتحقيق التوازن بين الضرورات العملية للبعثة والالتزام بالسيادة الوطنية للدولة المستقبلة.

عند انقطاع العلاقات القنصلية بين دولتين، تظل هذه الالتزامات قائمة بلا استثناء، ويُفرض على الدولة المستقبلة احترام مباني القنصلية وأموالها وممتلكاتها، وضمان سلامة المحافَظ القنصلية، حتى في أوقات النزاع المسلح أو الأزمات الكبرى. كما يمنح القانون للدولة الموفدة حق تفويض دولة ثالثة بهذه الحراسة، بشرط الحصول على موافقة مسبقة من الدولة المستقبلة، وهو ما يتيح الاستمرار في حماية مصالحها ومصالح مواطنيها على نحو قانوني ومنسجم مع الأعراف الدولية.

وفي حالة إغلاق بعثة قنصلية، سواء أكان الإغلاق مؤقتًا أو نهائيًا، تُطبق على المباني والممتلكات والمحافَظ نفس الأحكام المتعلقة بالحماية، دون أي تعديل. وإذا كانت الدولة الموفدة تمتلك بعثة قنصلية أخرى ضمن أراضي الدولة المستقبلة، فيجوز تكليف هذه البعثة بحراسة الممتلكات والمحافَظ، ويمكن أن تُمنح، بعد موافقة الدولة المستقبلة، صلاحية أداء بعض الأعمال القنصلية التي كانت تقوم بها البعثة المغلقة، بما يضمن استمرارية الخدمات وحماية مصالح الدولة والمواطنين. أما في حال عدم وجود أي تمثيل دبلوماسي أو قنصلي آخر للدولة الموفدة داخل الدولة المستقبلة، فتظل الأحكام المتعلقة بحماية المباني والممتلكات والمحافَظ سارية، ويظل تكليف دولة ثالثة بالإشراف على هذه الحماية خيارًا مشروعًا وضروريًا للحفاظ على الحقوق الدولية والالتزامات القانونية للدولة الموفدة.

وبهذا الشكل، توفر اتفاقية فيينا إطارًا قانونيًا شاملًا يضمن استمرارية حماية ممتلكات الدولة الموفدة وأفراد بعثتها، حتى في أصعب الظروف، ويعكس توازنًا دقيقًا بين احترام سيادة الدولة المستقبلة والحفاظ على الحقوق والامتيازات القانونية للبعثات القنصلية، بما يضمن استقرار العلاقات الدولية واستمرارية أداء المهام القنصلية .

الفرع الثالث: التسهيلات الخاصة بالبعثات القنصلية

أولاً: التسهيلات الممنوحة للبعثة القنصلية [111].

تولي اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية اهتمامًا بالغًا بتوفير كافة التسهيلات الضرورية للبعثات القنصلية، وذلك لضمان قدرتها على ممارسة مهامها بكفاءة وفاعلية. فالدولة المستقبلة مُلزمة بتقديم الدعم الكامل الذي يمكّن البعثة من أداء وظائفها الرسمية دون عوائق، سواء تعلق الأمر بالإجراءات الإدارية، تسهيل التنقل، أو توفير وسائل مناسبة لمباشرة الأعمال القنصلية. وتشمل هذه التسهيلات تقديم المساعدة التقنية والإدارية عند الحاجة، تيسير وصول الموظفين والمراسلات الرسمية، وضمان توفير الحماية اللازمة لمقر البعثة وأفرادها أثناء تأديتهم لمهامهم، بما يعكس الالتزام الدولي بحسن سير العلاقات القنصلية ويُحافظ على استقلالية البعثة في أداء مهامها.

ثانياً: استعمال العلم والشعار الوطني

تمنح الاتفاقية الدولة الموفدة الحق في رفع علمها الوطني واستخدام شعارها الرسمي على كافة المنشآت التابعة للبعثة القنصلية [112]، بدءًا من مبنى القنصلية نفسه ومدخله الرئيسي، وصولًا إلى مقر إقامة رئيس البعثة القنصلية ووسائل النقل الرسمية التابعة له أثناء تأديته لمهامه. ويهدف هذا الحق إلى تعزيز التمثيل الرسمي للدولة الموفدة، وإضفاء الطابع الرسمي على أنشطة البعثة، ما يسهم في تسهيل التعرف على الهوية القنصلية وضمان الحماية القانونية لها.

ومع ذلك، يجب ممارسة هذا الحق مع مراعاة القوانين المحلية والعادات والتقاليد المعمول بها في الدولة المستقبلة، لضمان عدم حدوث أي تضارب أو إساءة تفسير، ويُعد استخدام العلم والشعار الوطني رمزًا لتمثيل الدولة وحضورها الرسمي على أرض الدولة المستقبلة، ويشكل جزءًا لا يتجزأ من الامتيازات القانونية التي تساعد البعثة على أداء مهامها بفعالية وأمان.

يحق للدولة الموفدة رفع علمها الوطني واستخدام شعارها الرسمي على مبنى القنصلية ومدخله، وعلى مقر إقامة رئيس البعثة القنصلية، وكذلك على وسائل النقل الرسمية التابعة له أثناء تأديته لمهامه. ويتم ذلك مع مراعاة القوانين والأنظمة والعادات المعمول بها في الدولة المستقبلة.

ثالثاً: مباني القنصلية [113].

---

[111] - المادة 28 من اتفاقية فينا للعلاقات القصلية 1963م.

[112] - المادة 29 من اتفاقية فينا للعلاقات القصلية 1963م.

[113] - المادة 30-31 من اتفاقية فينا للعلاقات القصلية 1963م.

مباني البعثة القنصلية

تولي اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية اهتمامًا بالغًا بمباني البعثة القنصلية، باعتبارها حجر الزاوية في أداء المهام القنصلية بفعالية واستقرار. فمن هذا المنطلق، تقع على عاتق الدولة المستقبلة مسؤولية تسهيل حصول الدولة الموفدة على المباني والمقار اللازمة لممارسة مهام البعثة، سواء كان ذلك من خلال التمليك أو الوسائل الأخرى الملائمة. ويشمل هذا الدعم أيضًا تقديم المساعدة عند الحاجة في تأمين مساكن مناسبة لأعضاء البعثة، بما يضمن استقرارهم الشخصي والمهني، ويتيح لهم ممارسة وظائفهم دون عوائق. ويأتي هذا الترتيب لضمان أن تكون البعثة في وضع يمكنها من العمل بكفاءة، مع مراعاة القوانين والأنظمة المحلية للدولة المستقبلة.

ثالثا: حرمة المباني القنصلية

تحظى المباني القنصلية بحماية قانونية مشددة، بحيث تُعد مصونة من أي تدخل أو تفتيش من قبل السلطات المحلية إلا بموافقة صريحة من رئيس البعثة أو من ينوب عنه، أو بموافقة رئيس البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة. وتُعد هذه الموافقة مفترضة فقط في حالات الطوارئ القصوى، مثل الحرائق أو الكوارث الطبيعية التي تتطلب التدخل الفوري لحماية الأرواح والممتلكات، بما لا يمس حرمة المباني نفسها أو عقارات الدولة الموفدة.

وتتحمل الدولة المستقبلة التزامًا خاصًا بحماية المباني القنصلية من أي اقتحام أو أذى، وضمان سلامة الموظفين والحفاظ على كرامة البعثة أثناء تأدية مهامها. وتمتد الحصانة لتشمل أيضًا جميع مفروشات المباني وممتلكاتها ووسائل النقل الرسمية التابعة للبعثة، بحيث لا يجوز استيلاؤها لأي غرض عام أو دفاعي، إلا إذا دعت الضرورة وبشكل استثنائي، وفي هذه الحالة يجب تعويض الدولة الموفدة بشكل عادل وفعال، بما يضمن استمرار أعمال البعثة دون تعطيل أو إعاقة، ويؤكد هذا الترتيب على التوازن الدقيق بين حماية مصالح الدولة الموفدة وحقوقها وبين سيادة الدولة المستقبلة ومراعاة قوانينها الداخلية.

رابعا: الإعفاء الضريبي لمباني القنصلية [114].

تولي اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية اهتمامًا خاصًا بالبعد المالي لعمل البعثات، وتحديدًا فيما يتعلق بالمباني والمقرات التي تستخدمها لأداء مهامها الرسمية. ومن هذا المنطلق، تقرر الاتفاقية أن تكون المباني القنصلية،

[114] - المادة 32 من اتفاقية فينا للعلاقات القصلية 1963

بما في ذلك مقر إقامة رئيس البعثة، سواء أكانت مملوكة للدولة الموفدة أو مستأجرة، معفاة تمامًا من جميع أنواع الضرائب والرسوم الوطنية والإقليمية والمحلية. ويستثنى من هذا الإعفاء فقط الرسوم التي تُفرض مقابل خدمات محددة يتلقاها المبنى أو المقر، مثل رسوم توصيل الخدمات العامة أو تقديم الخدمات الإدارية الملموسة.

ويُبرز هذا الإعفاء الضريبي مبدأ استقلال البعثة القنصلية عن العبء المالي للدولة المستقبلة، بما يتيح لها ممارسة وظائفها الرسمية دون أي قيود اقتصادية قد تحد من كفاءتها أو فاعلية عملها. ويهدف كذلك إلى تجنيب الدولة الموفدة أي تكاليف إضافية لا تتعلق مباشرة بالمهام القنصلية، مما يعكس فلسفة الاتفاقية في حماية مصالح الدولة الموفدة والرعايا الذين تمثلهم البعثة.

ومن المهم الإشارة إلى أن هذا الإعفاء لا يشمل الأشخاص أو الكيانات المتعاقدة مع الدولة الموفدة أو العاملين لحسابها، إذ تظل عليهم الالتزامات الضريبية المقررة بموجب التشريعات المحلية. ويضمن هذا التمييز التوازن بين الامتيازات الضريبية الممنوحة للبعثة وبين احترام النظام المالي للدولة المستقبلة، ما يحافظ على العدالة الاقتصادية ويجنب استغلال الإعفاء لأغراض تجارية أو شخصية.

بهذه الطريقة، تضمن الاتفاقية أن تبقى البعثة القنصلية في وضع يمكنها من أداء مهامها الرسمية بكفاءة واستقلالية، مع مراعاة القوانين المحلية والحدود التي تفرضها مصالح الدولة المستقبلة، ما يعكس التوازن الدقيق الذي تسعى الاتفاقية إلى تحقيقه بين حماية مصالح الدولة الموفدة واحترام سيادة الدولة المستقبلة .

خامسا: حرمة المحفوظات والوثائق القنصلية [115].

تشكل المحفوظات والوثائق القنصلية العمود الفقري لأي بعثة قنصلية، فهي تمثل سجلاتها الرسمية ومعلوماتها الحيوية، وما تحويه من مراسلات ووثائق رسمية وأوراق قضائية وإدارية وكتب وسجلات، بالإضافة إلى أدوات التشفير وأية وسائط معلوماتية مرتبطة بعملها. ومن هذا المنطلق، نصت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية على أن هذه المحفوظات تحظى بحصانة كاملة في جميع الأوقات، بغض النظر عن مكان تواجدها، سواء داخل المباني القنصلية أو خارجه أثناء النقل أو أي عملية رسمية يقوم بها موظفو البعثة.

[115] - المادة 33 من اتفاقية فينا للعلاقات القصلية 1963م. .

وتضمن هذه الحصانة أن تبقى الوثائق والمحفوظات القنصلية محمية من أي تفتيش أو مصادرة أو أي تدخل من قبل سلطات الدولة المستقبلة أو أي جهة أخرى، بما يتيح للبعثة ممارسة أعمالها بحرية تامة دون المخاطرة بسرية معلوماتها أو التعرض لأي تهديد محتمل على سلامة بياناتها. ويشمل ذلك المراسلات الدبلوماسية أو الإدارية الرسمية، والمراسلات المشفرة أو المستندات التي تتعلق بالتحقيقات القضائية أو الإجراءات القانونية، إضافة إلى المحافَظ التي تحتوي على المواد المرتبطة بالمهام الرسمية للبعثة.

ويعكس هذا الحصان القانوني فلسفة واضحة تتعلق بحماية استقلال البعثة القنصلية وحيادها، بحيث يُمكنها العمل دون خوف من أي تدخل خارجي قد يعيق أداء مهامها الرسمية أو يؤدي إلى انتهاك حقوق الدولة الموفدة أو الرعايا الذين تمثلهم. كما أن هذا الامتياز يعزز ثقة الدولة الموفدة في سلامة المعلومات والمستندات المتبادلة بين بعثتها وبين سلطات الدولة المستقبلة، ويضمن الامتثال لمبادئ القانون الدولي المتعلقة بالسرية والأمانة والحيادية.

وتؤكد الاتفاقية أن هذه الحصانة لا ترتبط بشخص معين داخل البعثة القنصلية، وإنما تمتد إلى جميع المحفوظات الرسمية المتعلقة بأعمالها، بما يضمن حماية شاملة ومستدامة، ويترسخ بموجبها مبدأ أن الوثائق القنصلية أداة رسمية للدولة الموفدة وليست ملكًا شخصيًا لأي موظف أو عضو من أعضاء البعثة، وأن أي مساس بها يُعد انتهاكًا للقانون الدولي ولأحكام الاتفاقية .

سابعاً: حرية التنقل [116].

تعد حرية الحركة والتنقل من العناصر الجوهرية التي تضمن للبعثة القنصلية أداء مهامها بفعالية وكفاءة. وتلتزم الدولة المستقبلة بتوفير هذه الحرية لجميع أعضاء البعثة القنصلية، بما يشمل القنصل العام، الأعضاء القنصليين، الموظفين القنصليين، وأعضاء الطاقم الخاص، وكذلك أفراد أسرهم المقيمين معهم. وتمكنهم هذه الحرية من الانتقال داخل أراضي الدولة المستقبلة لأغراض تتعلق مباشرة بالوظائف القنصلية، بما يشمل متابعة الأعمال الرسمية، حضور الاجتماعات، زيارة رعايا الدولة الموفدة، والقيام بالزيارات الميدانية اللازمة لأداء المهام القنصلية.

[116] - المادة 34 من اتفاقية فينا للعلاقات القصلية 1963م.

إلا أن هذه الحرية ليست مطلقة، إذ تخضع لمراعاة القوانين والأنظمة المحلية التي تحدد المناطق المحظور دخولها أو المقيّدة لأسباب تتعلق بالأمن القومي أو المصالح الاستراتيجية للدولة المستقبلة. وبذلك، توازن الاتفاقية بين مبدأ تمكين البعثة القنصلية من أداء مهامها بشكل مستقل وبين احترام سيادة الدولة المستقبلة ومتطلبات حماية أمنها الداخلي.

ويهدف هذا التنظيم إلى ضمان أن تكون حرية التنقل أداة فعالة لدعم الأداء الرسمي للبعثة، دون أن تتحول إلى وسيلة للتدخل في الشؤون الداخلية أو مخالفة القوانين المحلية. كما يتيح لأعضاء البعثة القنصلية التنقل بحرية نسبية، ما يعزز قدرتهم على التواصل مع الرعايا والمؤسسات، ومتابعة القضايا التي تدخل ضمن نطاق اختصاصاتهم القنصلية، بما يعكس الالتزام الدائم بمبدأ التعاون الدولي واحترام القوانين الوطنية.

وبذلك، تمثل حرية التنقل ركيزة أساسية لاستقلالية البعثة، وتوفر بيئة عمل تتيح لأعضائها القيام بمهامهم الرسمية بمرونة وكفاءة، مع الحفاظ على التوازن بين الامتيازات القنصلية ومتطلبات النظام القانوني للدولة المستقبلة .

حرية الاتصال [117]،

تعتبر حرية الاتصال من الركائز الأساسية لضمان كفاءة البعثة القنصلية في أداء مهامها الرسمية، إذ تتيح لها التواصل المستمر مع حكومتها ومع البعثات الدبلوماسية والقنصلية الأخرى في الخارج. وتلتزم الدولة المستقبلة بضمان هذه الحرية، بحيث تشمل جميع الوسائل المناسبة لنقل المعلومات والمراسلات، سواء كانت مرسلة عبر البريد العادي، أو من خلال الحقائب القنصلية والدبلوماسية، أو الرسائل المشفرة التي تتطلب حماية إضافية، فضلاً عن استخدام الأشخاص المكلفين بحمل هذه الحقائب.

إلا أن اتفاقية فيينا تنص على أن البعثة القنصلية لا يحق لها إنشاء أو تشغيل محطات لاسلكية إلا بعد الحصول على موافقة صريحة من الدولة المستقبلة، لضمان احترام السيادة الوطنية والحفاظ على الأمن الداخلي. وتتمتع المراسلات الرسمية للبعثة بالحرمة التامة، وتشمل جميع الوثائق والطرود والمراسلات المتعلقة مباشرة بوظائف البعثة القنصلية، بحيث يُمنع الاطلاع عليها أو حجزها أو فتحها إلا في حالات وجود شبهات جدية تتعلق بمواد ممنوعة وفق القانون المحلي. وفي هذه الحالات، يُسمح بفتح الحقيبة فقط بحضور ممثل

[117] - المادة الخامسة والثلاثون.

مفوض من الدولة الموفدة، وإذا رفضت الدولة الموفدة هذا الإجراء، فيُعاد محتوى الحقيبة فوراً إلى مصدرها دون أي تأخير أو مساس بالوثائق.

يُشترط أن تحمل الطرود المكوّنة للحقيبة القنصلية علامات واضحة تحدد طبيعتها، وأن تحتوي فقط على المراسلات والوثائق والأغراض المخصصة للاستعمال الرسمي، بما يحافظ على طبيعة الرسائل الرسمية ويمنع إساءة استخدامها. أما حامل الحقيبة القنصلية، فيزوَّد بوثيقة رسمية تثبت هويته وتوضح عدد الطرود التي يحملها، ولا يجوز أن يكون من رعايا الدولة المستقبلة أو المقيمين الدائمين فيها إلا بعد موافقة الدولة المستقبلة، ما لم يكن من رعايا الدولة الموفدة.

ويتمتع حامل الحقيبة بالحصانة الشخصية الكاملة والحماية اللازمة أثناء تأديته لمهمته، بحيث لا يجوز توقيفه أو القبض عليه أثناء نقل الحقيبة، وتظل هذه الحصانة قائمة طوال فترة أداء المهمة. وعند تكليفه بمهام خاصة تتعلق بنقل الحقائب، تقتصر الحصانة على مدة أداء هذه المهمة وتنتهي فور تسليم الحقيبة إلى الجهة المختصة، بما يضمن الجمع بين احترام القانون المحلي وحماية المراسلات الرسمية للدولة الموفدة، ويعكس التوازن الدقيق الذي ترسيه اتفاقية فيينا بين الامتيازات القنصلية وضرورة احترام سيادة الدولة المستقبلة. . يمكن للبعثة القنصلية استخدام وسائل النقل المختلفة لتسليم الحقيبة القنصلية وضمان وصولها إلى مقاصدها الرسمية، بما في ذلك تسليمها إلى قائد طائرة أو سفينة تجارية متجهة إلى ميناء أو مطار معتمد. وفي هذه الحالة، يُزوَّد القائد بوثيقة رسمية تحدد عدد الطرود التي يحملها، إلا أن هذا لا يمنحه صفة حامل رسمي للحقيبة، إذ تبقى مسؤولية الحقيبة القانونية والأمنية على البعثة القنصلية. وبعد التنسيق مع السلطات المحلية، يحق للبعثة إرسال أحد أعضاءها لاستلام الحقيبة بشكل مباشر، مع كامل الحرية في الاطلاع عليها وضمان عدم العبث بمحتوياتها، ما يعكس حرص الاتفاقية على حماية المراسلات الرسمية وسرية الوثائق القنصلية.

فيما يتعلق بالاتصال برعايا الدولة الموفدة [118]، تكفل الاتفاقية حرية تامة للأعضاء القنصليين للتواصل مع رعايا دولتهم في أي وقت وبشكل مباشر، سواء لإبلاغهم بالإجراءات الرسمية أو لتقديم الدعم القانوني والإداري. ويتمتع هؤلاء الرعايا بالحق نفسه في التواصل مع القنصلية وطلب المساعدة والمشورة. وتلتزم السلطات المختصة في الدولة المستقبلة بإخطار القنصلية فورًا ودون أي تأخير في حال توقيف أو اعتقال

[118] - انظر المادة 36 من اتفاقية فينا للعلاقات القصلية 1963م..

أحد رعايا الدولة الموفدة، شريطة أن يطلب المحتجز ذلك بنفسه. كما يُلزَم مسؤولو الدولة المستقبلة بإحاطة القنصلية علماً بأي مراسلات يقدمها المحتجز، مع التأكيد على إعلامه فورًا بحقوقه المنصوص عليها في الاتفاقية، بما يضمن عدم المساس بحقوقه القانونية وضمان الحماية الكاملة لرعايا الدولة الموفدة.

يُظهر هذا النظام الدقيق مدى الحرص الدولي على حماية الاتصال القنصلي بالمواطنين، وضمان وصول المراسلات الرسمية بأمان، ومراعاة الحصانة والحماية القانونية للأشخاص والوثائق، بما يوازن بين احترام سيادة الدولة المستقبلة وفعالية العمل القنصلي في أداء المهام الرسمية.
يُمنح الأعضاء القنصليون الحق الكامل في زيارة رعايا دولتهم المحتجزين أو المعتقلين داخل الدولة المستقبلة، بما يتيح لهم التواصل المباشر مع هؤلاء الأشخاص شفويًا أو كتابيًا، وكذلك تمكينهم من توكيل من ينوب عنهم قانونيًا عند الحاجة. ومع ذلك، لا يجوز اتخاذ أي إجراء باسم المحتجز إذا عبّر هو بوضوح عن رفضه لذلك، بما يعكس احترام إرادة الفرد وضمان عدم تجاوز حقوقه الشخصية. وتُمارس هذه الصلاحيات والحقوق في إطار الالتزام بالقوانين والأنظمة المحلية للدولة المستقبلة، شريطة ألا تعيق تلك القوانين الغرض الأساسي من هذه الحقوق، وهو حماية مصالح رعايا الدولة الموفدة وضمان تمكينهم من الدفاع عن أنفسهم أو متابعة مصالحهم القانونية والإدارية [119].

وفي سياق حفظ حقوق الأفراد وحمايتهم، تُلزم الدولة المستقبلة السلطات المختصة بالإخطار الفوري للبعثة القنصلية المختصة عند توفر معلومات حول حالات الوفاة أو تعيين وصي أو ولي، أو وقوع حوادث السفن والطائرات التابعة للدولة الموفدة. فعلى سبيل المثال، عند وفاة أحد رعايا الدولة الموفدة، يتعين على السلطات المحلية تبليغ البعثة القنصلية المختصة دون أي تأخير، لضمان اتخاذ الإجراءات اللازمة وحماية حقوق الأقارب والمصالح المرتبطة بالمتوفى.

أما في ما يتعلق بالولاية والوصاية، فإذا استدعت الظروف تعيين وصي أو ولي على أحد رعايا الدولة الموفدة من القُصّر أو ناقصي الأهلية، فإن السلطات المحلية ملزمة بإخطار القنصلية فورًا، مع مراعاة كافة القوانين والإجراءات المحلية الخاصة بتعيين الأوصياء أو الأولياء. ويضمن ذلك التنسيق بين الدولة المستقبلة والبعثة القنصلية، بما يحفظ حقوق القاصر أو الشخص ناقص الأهلية ويصون مصالحه القانونية والاجتماعية.

[119] - المادة السابعة والثلاثون

وفي حالات الحوادث البحرية والجوية، يُعد الإخطار الفوري للبعثة القنصلية جزءًا أساسيًا من التزامات الدولة المستقبلة، بحيث إذا غرقت أو جنحت سفينة ترفع علم الدولة الموفدة ضمن مياهها الداخلية أو الإقليمية، أو تعرضت طائرة مسجلة لديها لحادث، يتوجب على السلطات المحلية التواصل مباشرة مع أقرب بعثة قنصلية تابعة للدولة الموفدة، لتقديم المساعدة الضرورية، وحماية الركاب، وضمان سلامة الممتلكات، وتنظيم الإجراءات القانونية اللازمة. ويضمن هذا النظام حماية مصالح الدولة الموفدة ورعاياها، مع احترام سيادة الدولة المستقبلة والتزامها بالقوانين والاتفاقيات الدولية ذات الصلة .

فيما يتعلق بحق الأعضاء القنصليين في الاتصال بالسلطات المحلية [120]، تكفل اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لهم الحق الكامل في التواصل المباشر مع الجهات المختصة داخل دائرة اختصاص البعثة القنصلية عند أداء مهامهم الرسمية. ويشمل هذا الاتصال مختلف السلطات الإدارية والقضائية والأمنية، بما يتيح لهم متابعة شؤون رعايا دولتهم وحماية مصالحهم القانونية والإدارية بكفاءة وفاعلية. كما يُمكن للأعضاء القنصليين، بحسب ما تسمح به القوانين والأنظمة المحلية، التواصل مع السلطات المركزية للدولة المستقبلة من أجل تسهيل الإجراءات التنسيقية أو معالجة القضايا التي تتجاوز نطاق الاختصاص المحلي، بما يضمن اتخاذ القرارات اللازمة بما يتفق مع الممارسات القانونية الدولية. ويُنظر إلى هذا الحق في الاتصال كأداة أساسية لتعزيز التنسيق بين البعثة القنصلية والدولة المستقبلة، وتمكين القنصلية من أداء مهامها على نحو متكامل، مع احترام سيادة الدولة المستقبلة والتقيد بالأنظمة والقوانين المعمول بها. ويضاف إلى ذلك أن الاتفاقية تسمح بممارسة هذا الحق أيضًا وفق ما تنص عليه الاتفاقيات الدولية الأخرى ذات الصلة، بحيث يتم ضمان انسجام العمل القنصلي مع الالتزامات القانونية الدولية، دون الإخلال بحقوق الدولة المستقبلة أو مصالحها الوطنية. وبالنسبة إلى الرسوم والمتحصلات القنصلية [121]، تتمتع البعثة القنصلية بحق تحصيل الرسوم والمبالغ المقررة وفق قوانين الدولة الموفدة مقابل الخدمات القنصلية التي تقدمها داخل الدولة المستقبلة. وتُعفى هذه الرسوم والمبالغ، وكذلك القسائم الرسمية الخاصة بها، من جميع أنواع الضرائب والرسوم المفروضة في الدولة المستقبلة.

[120] ـ المادة الثامنة والثلاثون.
[121] ـ المادة التاسعة والثلاثون.

وأخيرًا، فيما يتعلق بحماية الأعضاء القنصليين [122]، تكفل الدولة المستقبلة لهم المعاملة اللائقة والاحترام الكامل لشخصياتهم ووضعهم القانوني أثناء تأديتهم لمهامهم الرسمية. وتلتزم السلطات المختصة باتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لضمان سلامتهم الشخصية، بما في ذلك حمايتهم من أي اعتداء جسدي أو معنوي، أو أي مساس بحرمتهم أو حريتهم أو كرامتهم. وتشمل هذه الحماية كل الظروف التي قد يتعرضون لها أثناء أداء مهامهم، سواء داخل مباني البعثة أو أثناء تنقلهم داخل دائرة اختصاص القنصلية، أو عند تواصلهم مع السلطات المحلية أو المواطنين. كما تتحمل الدولة المستقبلة مسؤولية اتخاذ التدابير الوقائية اللازمة لمنع أي تهديدات محتملة أو مضايقات قد تتعرض لها البعثة أو أفرادها، بما يضمن تمكين الأعضاء القنصليين من ممارسة وظائفهم بكفاءة وبدون أي عقبات، ويؤكد هذا الالتزام على احترام سيادة الدولة المستقبلة وحقها في تطبيق القوانين المحلية، في الوقت ذاته الذي تتيح فيه حماية فعالة لأعضاء البعثة القنصلية وفقًا لمبادئ القانون الدولي والعرف القنصلي المتعارف عليه..

تضمن نصوص اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية حماية خاصة للأعضاء القنصليين فيما يتعلق بحريتهم الشخصية [123]، بما يعكس الاعتراف بأهمية تمكينهم من أداء مهامهم الرسمية دون أي قيود أو مضايقات قد تعيق عملهم. وفق المادة المعنية، يُمنع القبض على الأعضاء القنصليين أو احتجازهم احتياطيًا إلا في حالات محددة بدقة، وهي ارتكابهم لجناية جسيمة، وبعد صدور قرار صريح من السلطة القضائية المختصة، بما يضمن احترام الإجراءات القانونية وضمان حقوق الأفراد. وفي جميع الحالات الأخرى، لا يجوز اتخاذ أي إجراء يمس حرية الأعضاء القنصليين أو يقيد حركتهم إلا بموجب حكم قضائي نهائي، مؤكدًا بذلك احترام سيادة القانون وحقوق الإنسان، وحماية الأعضاء من أي تقييد غير مبرر. وتتيح هذه الحصانة للأعضاء ممارسة وظائفهم بكفاءة وأمان، مع توفير البيئة القانونية الملائمة التي تحفظ لهم الاستقلالية في أداء مهامهم الرسمية، وتمنع تعرضهم لأي انتهاك شخصي قد يعيق عمل البعثة القنصلية أو يؤثر على قدرتها في تمثيل الدولة الموفدة بفعالية داخل الدولة المستقبلة.

وفي حال بدء ملاحقة جنائية ضد عضو قنصلي، فإنه ملزم بالمثول أمام السلطات القضائية المختصة، على أن تُتخذ الإجراءات بحقه بما يليق بمكانته الرسمية، وبما لا يعطل أداءه لمهامه القنصلية إلا في أضيق الحدود الممكنة. وإذا استدعت الضرورة التحفظ عليه، فيجب أن تُستكمل الإجراءات ضده في أقصر وقت ممكن.

[122] ـ المادة الاربعون.
[123] ـ المادة الواحدة والاربعون.

في حال بدء أي إجراءات جنائية ضد عضو قنصلي، يظل الالتزام بالمثول أمام السلطات القضائية قائماً [124]، مع مراعاة مكانته الرسمية وضرورة تمكينه من الاستمرار في أداء مهامه القنصلية بأقل قدر من التعطيل الممكن. ويجب أن تُتخذ جميع الإجراءات القانونية بحقه بما يضمن عدالة المحاكمة، ومع ذلك، لا يجوز أن تؤدي الإجراءات إلى حرمان البعثة القنصلية من الاستفادة من خدماته إلا للمدة الضرورية القصوى. وإذا اقتضت الظروف التحفظ على العضو، فيجب أن يتم ذلك مع ضمان استكمال الإجراءات الجنائية في أقصر وقت ممكن، بما يحفظ حقوقه ويوازن بين سيادة الدولة المستقبلة ووظائف العضو القنصلي .

تلتزم الدولة المستقبلة بإبلاغ رئيس البعثة القنصلية على الفور عند أي إجراء يتعلق بعضو من أعضاء الطاقم القنصلي، سواء كان ذلك القبض عليه، أو احتجازه، أو بدء محاكمته، وذلك لضمان اطلاع القيادة القنصلية على مجريات الأحداث وتمكينها من اتخاذ التدابير القانونية والإدارية اللازمة لحماية حقوق العضو والحفاظ على سير عمل البعثة دون انقطاع. أما إذا كان الإجراء موجهًا ضد رئيس البعثة القنصلية نفسه، فيتم الإبلاغ مباشرة عبر القنوات الدبلوماسية الرسمية إلى الدولة الموفدة، مما يمنحها الفرصة للتدخل وفق القوانين الدولية المعمول بها وحماية مصالح ممثلها الرسمي.

تؤكد هذه الأحكام على الموازنة الدقيقة التي نصت عليها اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية بين تطبيق العدالة واحترام الحصانات والامتيازات الرسمية. فهي تهدف إلى ضمان استمرارية العمل القنصلي وتمكين أعضاء البعثة من أداء مهامهم الرسمية بفاعلية، مع مراعاة حقوق الدولة المستقبلة وعدم الإضرار بسيادتها أو بنظامها القانوني، بما يخلق توازنًا بين حماية الأفراد الذين يمثلون الدولة الموفدة والحفاظ على سلامة الإجراءات القضائية في الدولة المستقبلة. كما يعكس هذا الالتزام احترام المبادئ الأساسية للقانون الدولي، والتي تضمن الحصانة الشخصية للأعضاء القنصليين أثناء أداء مهامهم الرسمية، مع إبقاء الباب مفتوحًا للمتابعة القضائية ضمن إطار يحافظ على كرامتهم ومكانتهم الرسمية. .

يتمتع أعضاء البعثة القنصلية والموظفون القنصليون بحصانة قضائية خاصة، تُعفيهم من الخضوع للاختصاص القضائي أو الإداري للدولة المستقبلة فيما يتعلق بالأعمال الرسمية التي يقومون بها أثناء أداء

[124] ـ المادة الثانية والاربعون.

مهامهم القنصلية [125]. وهذه الحصانة، التي تشكل ركناً أساسياً من مبادئ حماية البعثات القنصلية في القانون الدولي، تهدف إلى ضمان تمكين الأعضاء من أداء مهامهم دون أي تدخل قضائي قد يعرقل سير أعمال البعثة أو يؤثر على استقلالية وظائفها.

مع ذلك، لا تُسري هذه الحصانة في حالتين محددتين بوضوح، إذ يُستثنى منها: أولاً، الدعاوى المدنية التي ينشأ سببها عن عقود أبرمها العضو أو الموظف القنصلي بصفته الشخصية، دون أن يكون العقد قد أبرم باسم الدولة الموفدة، سواء كان ذلك صراحة أو ضمنيًا. وثانيًا، الدعاوى المرفوعة من طرف ثالث نتيجة أضرار لحقت بأشخاص أو ممتلكات داخل الدولة المستقبلة بسبب استخدام العضو القنصلي لمركبة أو سفينة أو طائرة، بما يضمن مساءلته عن الضرر الناتج عن أفعاله الشخصية خارج نطاق المهام الرسمية.

أما فيما يخص الالتزام بالشهادة، فيجوز للسلطات القضائية أو الإدارية استدعاء أعضاء البعثة القنصلية للإدلاء بالشهادة في القضايا ذات الصلة، مع مراعاة أن هذا الاستدعاء لا يفرض عليهم أي تجاوز للمهام الرسمية أو التدخل في شؤونهم الشخصية. ويُسمح للموظفين القنصليين وأفراد الطاقم الخدمي بالامتناع عن الشهادة في حالات محددة، بينما لا يجوز فرض أي إجراء قسري أو عقوبة على العضو القنصلي إذا رفض الإدلاء بشهادته، بما يحمي استقلالية منصبه ويضمن احترام موقعه الرسمي.

ولضمان عدم تعطيل الأعمال القنصلية أثناء الاستدعاء، يمكن للسلطات المختصة أخذ أقوال العضو القنصلي في محل إقامته أو داخل مقر البعثة القنصلية، كما يُقبل منه تقديم تقرير كتابي متى كان ذلك ممكنًا. ولا يُلزم الأعضاء بالإدلاء بالشهادة حول الوقائع المتعلقة بأداء وظائفهم الرسمية، أو تقديم المراسلات والمستندات الرسمية التابعة للبعثة، كما يحق لهم الامتناع عن الشهادة إذا طُلب منهم ذلك بصفة خبراء في قوانين دولتهم.

إن هذه الأحكام، بجانب الحصانات والامتيازات الأخرى، تعكس التوازن الدقيق الذي تنتهجه اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية بين احترام سيادة الدولة المستقبلة، وبين تمكين أعضاء البعثة من أداء مهامهم الرسمية بكفاءة واستقلالية، دون المساس بحقوقهم أو بعلاقات الدولة الموفدة بالدولة المستقبلة. [126] .

[125] - المادة الثالثة والاربعون.
[126] - المادة الرابعة والاربعون.

التنازل عن الحصانات [127] تمنح اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية الدولة الموفدة سلطة فريدة تتمثل في إمكانية التنازل عن أي من الامتيازات أو الحصانات المقررة لأعضاء بعثتها القنصلية بموجب المواد (41، 43، 44). ويشترط في هذا التنازل أن يكون صريحًا وواضحًا، وأن يتم توثيقه كتابيًا وإبلاغ الدولة المستقبلة به رسميًا، بما يضمن الشفافية والالتزام بالإجراءات القانونية. ويجدر التنويه إلى أن التنازل عن الحصانة القضائية قد يتحقق ضمنيًا أيضًا إذا قام العضو أو الموظف القنصلي بمباشرة دعوى قضائية بشأن مسألة يتمتع فيها بالحصانة، إذ يُعتبر في هذه الحالة متنازلاً عن الحصانة في مواجهة أي طلب مضاد يرتبط مباشرة بالدعوى الأصلية، مع الأخذ بعين الاعتبار أن هذا التنازل لا يمتد تلقائيًا إلى إجراءات تنفيذ الأحكام، والتي تتطلب تنازلاً منفصلاً ومحددًا صراحةً.

إلى جانب ذلك، ينص القانون الدولي القنصلي على إعفاء الأعضاء والموظفين القنصليين من القيود المتعلقة بتسجيل الأجانب أو الحصول على تصاريح الإقامة داخل الدولة المستقبلة، بما يشمل أيضًا أفراد أسرهم الذين يقيمون معهم. ويهدف هذا الإعفاء إلى تسهيل أداء المهام الرسمية للبعثة القنصلية وتمكين أعضائها من التحرك بحرية ضمن إطار القانون المحلي. ومع ذلك، فإن هذا الإعفاء لا يشمل الموظفين غير الدائمين لدى الدولة الموفدة، ولا الأشخاص الذين يزاولون نشاطًا مهنيًا أو تجاريًا يدر لهم كسبًا شخصيًا داخل الدولة المستقبلة، كما لا يمتد إلى أفراد أسر هؤلاء الأشخاص، حفاظًا على الامتثال للقوانين الوطنية المتعلقة بالإقامة والعمل.

تُظهر هذه الأحكام التوازن الدقيق الذي تحرص الاتفاقية على تحقيقه بين تمكين الأعضاء القنصليين من أداء مهامهم الرسمية بكفاءة وحرية، وبين احترام سيادة الدولة المستقبلة والتزاماتها القانونية تجاه القوانين الداخلية والإجراءات المعمول بها. كما تعكس حرص القانون الدولي على توفير إطار واضح وموثق للتنازل عن الحصانات، بما يتيح للدولة الموفدة ضبط حدود المسؤولية القانونية لأعضائها مع الحفاظ على حقوقها وحقوق أفراد بعثتها القنصلية. [128] .

---

[127] ـ المادة الخامسة والاربعون.
[128] ـ المادة السادسة والاربعون.

تُولي اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية أهمية كبيرة لتيسير مهام البعثات القنصلية وضمان استقلاليتها الوظيفية، ومن بين أهم الضمانات التي نصت عليها، الإعفاءات الخاصة بالعمل والتأمين الاجتماعي، والتي تُعتبر امتدادًا لمبدأ الحصانات والامتيازات الذي يميز العمل القنصلي.

ففيما يتعلق بالإعفاء من تراخيص العمل، فقد نصت الاتفاقية على أن أعضاء البعثة القنصلية يُعفون من شرط الحصول على تراخيص العمل التي تفرضها عادةً القوانين الداخلية للدولة المستقبلة. ويشمل هذا الإعفاء مختلف أوجه الخدمات التي يقدمها هؤلاء الأعضاء لصالح دولتهم الموفدة في إطار وظائفهم الرسمية، وهو ما يهدف إلى إزالة أي عقبات إدارية قد تحد من فاعلية البعثة أو تعطل أداءها. ولا يقف هذا الإعفاء عند حدود الأعضاء القنصليين فحسب، بل يمتد أيضًا إلى الطاقم الخاص الذي يعمل في خدمة هؤلاء الأعضاء، شريطة أن يقتصر نشاطهم على تقديم الخدمة للأعضاء القنصليين وأسرهم، وألا يمارسوا أي نشاط آخر ذي طابع مهني أو تجاري بغرض الكسب داخل الدولة المستقبلة [129].. وبهذا التنظيم، تحقق الاتفاقية توازناً دقيقاً بين تمكين البعثة من العمل بحرية وكفاءة، وبين احترام قوانين العمل المحلية وعدم السماح باستغلال الامتيازات لأغراض خاصة.

أما فيما يخص الإعفاء من أحكام التأمين الاجتماعي، فقد جاءت المادة (48) من الاتفاقية لتؤكد أن أعضاء البعثة القنصلية، وكذلك أفراد أسرهم الذين يقيمون معهم، يتمتعون بالإعفاء من الخضوع للأنظمة الوطنية للتأمين الاجتماعي السارية في الدولة المستقبلة، وذلك فيما يتصل بالخدمات التي يؤدونها لحساب الدولة الموفدة. ويشمل هذا الإعفاء أيضًا أفراد الطاقم الخاص الذين يعملون حصريًا في خدمة أعضاء البعثة القنصلية، بشرطين أساسيين: أولاً، ألا يكون هؤلاء الأشخاص من رعايا الدولة المستقبلة أو من المقيمين الدائمين فيها؛ وثانياً، أن يكونوا خاضعين لنظام تأمين اجتماعي في الدولة الموفدة أو في دولة ثالثة.

ويُلاحظ أن هذه الأحكام لا تهدف إلى إعفاء الأعضاء القنصليين ومرافقيهم من الالتزامات الاجتماعية بشكل مطلق، وإنما تسعى إلى تجنب ازدواجية الالتزامات وضمان استمرارهم في إطار نظام تأميني واحد، سواء في الدولة الموفدة أو في دولة أخرى، بما يتوافق مع الطابع الدولي لوظائفهم. وبهذا، تُجسد الاتفاقية نهجًا

[129] ـ المادة السابعة والاربعون

مرنًا يأخذ في الحسبان مصالح جميع الأطراف: فهي تحمي استقلال البعثة وخصوصيتها، وتراعي في الوقت ذاته سيادة الدولة المستقبلة ونظامها القانوني، دون أن تُثقل كاهل أعضائها بمتطلبات متعارضة أو مزدوجة.

صح

وفي هذا الإطار، تُضيف الاتفاقية بُعدًا تنظيميًا مهمًا يتعلق بالحالات التي يخرج فيها بعض العاملين لدى الأعضاء القنصليين عن نطاق الشروط المقررة للإعفاء. فإذا استعان أعضاء البعثة القنصلية بأشخاص لا تنطبق عليهم الشروط السابقة – كأن يكونوا من رعايا الدولة المستقبلة أو من المقيمين الدائمين فيها، أو لم يكونوا خاضعين لنظام تأمين اجتماعي بديل في دولة الموفدة أو في دولة ثالثة – فإن هؤلاء الأفراد يُعتبرون، وفقًا للقوانين المحلية، بمثابة عمال يخضعون لنظام التشغيل الوطني، ويُعامل الأعضاء القنصليون أو أسرهم، في هذه الحالة، كأصحاب عمل ملزمين بالامتثال الكامل لأحكام التأمين الاجتماعي المعمول بها في الدولة المستقبلة.

ويُترجم هذا المبدأ في الواقع العملي إلى ضرورة تسجيل هؤلاء الأشخاص في سجلات التأمين الاجتماعي الوطنية، والوفاء بالالتزامات المالية المترتبة، سواء من حيث اشتراكات صاحب العمل أو اقتطاعات العامل، وذلك لضمان استفادتهم من الحقوق الاجتماعية الأساسية كالضمان الصحي والتقاعد وتعويضات إصابات العمل. وبهذا، تحرص الاتفاقية على سد أي فراغ تشريعي قد يُستغل للتحايل على أنظمة الدولة المستقبلة، مؤكدة أن الإعفاءات ليست مطلقة، وإنما مرتبطة فقط بالفئات التي حددتها بدقة.

ومن جانب آخر، فإن الاتفاقية لم تُغلق الباب أمام الأعضاء القنصليين أو أسرهم أو طواقمهم الخاصة للاندماج الطوعي في نظام التأمين الاجتماعي المحلي، إذا رغبوا في ذلك. فإذا أجاز القانون الداخلي للدولة المستقبلة الاشتراك الاختياري في منظومتها التأمينية، فإن هذا الحق يبقى مكفولًا لهم، وهو ما يتيح لهؤلاء الأشخاص الاستفادة من المزايا الاجتماعية الوطنية، متى كان ذلك متوافقًا مع ظروفهم أو مع مصالحهم الخاصة. وهذا يعكس مرونة تشريعية تسعى إلى التوفيق بين الطابع الدولي لوظائف البعثة القنصلية، وبين حق الأفراد في ضماناتهم الاجتماعية، وبين حرص الدولة المستقبلة على شمولية نظامها التأميني.

وبذلك، يُمكن القول إن النظام القانوني الذي أرسته الاتفاقية في هذا الجانب يوازن بين اعتبارات السيادة الوطنية والالتزامات الدولية، بحيث لا تتحول الامتيازات القنصلية إلى وسيلة للتهرب من الواجبات

الاجتماعية داخل الدولة المستقبلة، وفي الوقت نفسه لا يُثقل كاهل البعثة بمتطلبات مزدوجة أو متناقضة مع وضعها الخاص .

يُعد الإعفاء الضريبي من أبرز الامتيازات التي يتمتع بها الأعضاء والموظفون القنصليون، وكذلك أفراد أسرهم المقيمون معهم، باعتباره وسيلة قانونية تكفل لهم ممارسة وظائفهم القنصلية بعيدًا عن الأعباء المالية المحلية، وبما ينسجم مع طبيعة عملهم الدولي. وينصرف هذا الإعفاء إلى مختلف أنواع الضرائب والرسوم ذات الطابع الشخصي أو العيني، سواء كانت وطنية أو إقليمية أو بلدية، ليشمل على سبيل المثال ضرائب الدخل الشخصي أو الرسوم البلدية المفروضة على الأفراد، وهو ما يعكس رغبة المشرع الدولي في حماية القنصليين من التأثيرات المالية المباشرة التي قد تحد من استقلالهم الوظيفي أو تضعهم في موقع التبعية للسلطات الضريبية المحلية.

غير أن هذا الامتياز، وإن بدا واسع النطاق، فإنه ليس مطلقًا، بل يخضع لجملة من الاستثناءات الدقيقة التي جاءت في نص المادة (49)، والتي تهدف إلى تحقيق التوازن بين متطلبات العمل القنصلي واحترام سيادة الدولة المستقبلة ونظامها الضريبي الداخلي. ويمكن حصر هذه الاستثناءات في النقاط الآتية:

الضرائب غير المباشرة: لا يشمل الإعفاء الضرائب أو الرسوم غير المباشرة التي تُدمج عادة في أسعار السلع والخدمات، مثل ضريبة القيمة المضافة أو الرسوم الجمركية. ويعني ذلك أن القنصليين وأسرهم يتحملون، شأنهم شأن سائر السكان، العبء المالي لهذه الضرائب عند استهلاكهم للسلع أو الخدمات داخل الدولة المستقبلة.

الضرائب العقارية: يخضع القنصليون للضرائب أو الرسوم المفروضة على العقارات الخاصة الواقعة في أراضي الدولة المستقبلة، وذلك وفقًا لأحكام المادة (32). والتمييز هنا واضح بين المباني المستخدمة لأغراض القنصلية، والتي تتمتع بالحصانة والإعفاء، وبين الأملاك العقارية الخاصة التي يقتنيها الأعضاء القنصليون بصفاتهم الشخصية.

ضرائب التركات والوراثة ورسوم نقل الملكية: وهي مستثناة صراحة من الإعفاء، وفقًا للفقرة (ب) من المادة (51)، حيث تخضع لمقتضيات القانون المحلي حفاظًا على حقوق الدولة المستقبلة في إدارة شؤونها المالية والضريبية المرتبطة بالملكية الفردية وانتقالها.

ضرائب الدخل الخاص وأرباح رأس المال: يخضع القنصليون للضرائب المفروضة على الدخل الخاص المتحقق داخل الدولة المستقبلة، بما في ذلك الأرباح الناتجة عن استثمارات تجارية أو مالية، أو عن رأس المال المستثمر في مشروعات محلية. وبهذا تُقطع الطريق على استغلال الامتيازات القنصلية لأغراض اقتصادية أو تجارية قد تُخل بمبدأ الحياد القنصلي.

الضرائب أو الرسوم مقابل الخدمات الخاصة: لا يُعفى القنصليون من دفع المقابل المالي للخدمات التي تقدمها السلطات المختصة بشكل مباشر لهم، كرسوم إصدار وثائق معينة أو خدمات مرافق محددة، إذ تُعتبر هذه الرسوم ذات طبيعة تعويضية وليست ضريبية بحتة.

الرسوم القضائية ورسوم التسجيل والرهن وما في حكمها: حيث يظل الأعضاء القنصليون ملزمين بدفع هذه الرسوم، مع مراعاة ما نصت عليه المادة (32) التي ميزت بين ما يرتبط بالوظائف الرسمية وما يتعلق بالمصالح الشخصية.

ومن جانب آخر، حرصت الاتفاقية على أن تشمل بعض الامتيازات الفئات المساندة، إذ أعفت أفراد طاقم الخدمة من الضرائب والرسوم المفروضة على الأجور التي يتقاضونها مقابل عملهم لدى البعثة القنصلية، اعترافًا بالطبيعة الوظيفية البحتة لأدوارهم.

ومع ذلك، فإن هذه الامتيازات لا تعني بأي حال إعفاء القنصليين من التزاماتهم تجاه قوانين الدولة المستقبلة في ما يتعلق بواجباتهم كأصحاب عمل. فإذا استخدموا أشخاصًا يخضع دخلهم لضريبة الدخل المحلية، فإنهم يظلون ملزمين بالوفاء بالاقتطاعات والاشتراكات المقررة وفق النظام الضريبي الوطني. وبذلك، تُظهر القواعد الدولية عناية دقيقة بتحقيق التوازن: فهي منحت الأعضاء القنصليين حماية مالية من الأعباء العامة،

لكنها في الوقت ذاته منعت أن تتحول هذه الحماية إلى أداة للتهرب من الالتزامات التي تضمن العدالة الضريبية داخل المجتمع المضيف .

يُعد الإعفاء من الرسوم الجمركية والتفتيش من أبرز الامتيازات التي تمنحها الاتفاقيات الدولية للأعضاء القنصليين وبعثاتهم، وهو تجسيد عملي لحرص القانون الدولي على توفير كل الظروف التي تضمن لهم أداء مهامهم الرسمية دون عوائق مادية أو إجرائية. فالقاعدة العامة تقضي بأن الدولة المستقبلة، وفي إطار تشريعاتها الوطنية وأنظمتها الإدارية، تلتزم بالسماح باستيراد أصناف محددة مع إعفائها من الرسوم الجمركية وما قد يترتب عليها من رسوم إضافية، مع استثناء الرسوم ذات الطبيعة التعويضية مثل رسوم التخزين أو النقل أو الخدمات المماثلة، باعتبارها لا تدخل في نطاق الضرائب الجمركية المحظورة.

وتنقسم المواد المسموح باستيرادها والمعفاة من الرسوم إلى صنفين رئيسيين:
المواد المخصصة للاستعمال الرسمي للبعثة القنصلية: وتشمل كل ما تحتاجه البعثة من تجهيزات وأدوات ومستلزمات تمكنها من أداء وظيفتها على الوجه الأمثل، بدءًا من الأثاث المكتبي والأجهزة التقنية، وصولًا إلى الأدوات الإدارية والوثائق الرسمية. ويهدف هذا الإعفاء إلى ضمان أن لا تتأثر فعالية البعثة بالأعباء المالية المحلية، وأن يتوافر لها الاستقلال الكامل في تجهيز مكاتبها ومقرها.

المواد المخصصة للاستعمال الشخصي للعضو القنصلي وأفراد أسرته المقيمين معه: ويدخل في ذلك لوازم السكن والاحتياجات اليومية من المواد الاستهلاكية، على أن تُحصر الكميات ضمن الحدود الضرورية للاستخدام الشخصي المباشر، منعًا لأي إساءة استخدام قد تتحول إلى نشاط تجاري غير مشروع. كما يمتد هذا الامتياز ليشمل الموظفين القنصليين عند استيراد أمتعتهم الخاصة في بداية فترة إقامتهم، بحيث يتمكنوا من الانتقال إلى مقر عملهم الجديد في الدولة المستقبلة دون أعباء مالية إضافية تعيق استقرارهم.

أما فيما يتعلق بالإجراءات الجمركية، فقد أولت الاتفاقيات القنصلية اهتمامًا خاصًا بمسألة التفتيش، إذ نصّت على أن أمتعة الأعضاء القنصليين وأفراد أسرهم تتمتع بحصانة من التفتيش الجمركي، بما يضمن احترام خصوصيتهم وحماية مكانتهم الوظيفية. غير أن هذه الحصانة ليست مطلقة، إذ يجوز للسلطات الجمركية إجراء التفتيش في حالات استثنائية محددة، لا سيما عند توافر أسباب جدية تدعو للاشتباه في أن الأمتعة

تحتوي على مواد غير مشمولة بالإعفاء، أو سلع محظورة بموجب التشريعات المحلية، أو مواد خاضعة لقوانين الصحة العامة وسلامة المجتمع.

وفي مثل هذه الحالات، وضعت القواعد الدولية شرطًا أساسيًا يتمثل في أن يتم التفتيش بحضور العضو القنصلي نفسه أو أحد أفراد أسرته المعنيين، وذلك حفاظًا على الشفافية وضمانًا لعدم المساس بحقوقهم أو ممتلكاتهم بطرق تعسفية. ويُعد هذا الإجراء ضمانة أساسية تمنع أي إساءة في استعمال السلطة، وتوازن بين حق الدولة المستقبلة في حماية أمنها ونظامها العام، وبين حق البعثة القنصلية في التمتع بالامتيازات المقررة لها بموجب الاتفاقيات الدولية.

ومن ثم، يتضح أن الإعفاء من الرسوم الجمركية والتفتيش يشكل إحدى الركائز الجوهرية التي تُجسد فلسفة الحصانات والامتيازات القنصلية: فهو من جهة يرفع الأعباء المادية والإجرائية عن البعثة القنصلية وأعضائها، ومن جهة أخرى يضع حدودًا قانونية واضحة تكفل احترام قوانين الدولة المستقبلة وسيادتها، مما يحقق توازنًا دقيقًا بين مصلحة الطرفين، ويضمن استمرار العلاقات القنصلية في إطار من الاحترام المتبادل والانضباط القانوني .
يُعد امتياز الإعفاء الجمركي عند أول توطين من أبرز المزايا التي تقرها اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963، حيث يُنظر إليه كإجراء عملي يسهّل انتقال الموظف القنصلي إلى مقر عمله الجديد، ويضمن له ولأسرته ظروفًا مناسبة للمعيشة والاستقرار منذ اللحظة الأولى لدخوله الدولة المستقبلة. وبموجب هذا الامتياز، يتمتع الموظفون القنصليون بحق استيراد مختلف المواد والأمتعة التي يحتاجون إليها في بداية استقرارهم، دون أن تُفرض عليهم الرسوم الجمركية المعتادة أو القيود الإدارية التي تُطبق عادة على الأفراد العاديين.

ويشمل هذا الإعفاء طيفًا واسعًا من الأغراض التي تُعتبر ضرورية للحياة اليومية وللقيام بالوظائف القنصلية، مثل الأثاث المنزلي، الأدوات الكهربائية، المستلزمات المكتبية والشخصية، فضلًا عن الأغراض ذات الطابع العائلي التي تمثل عنصرًا أساسيًا في استقرار الموظف وأسرته في محيط جديد. ويُعرف هذا الامتياز في الممارسة العملية بمصطلح "أول توطين"، وهو يعكس فلسفة الاتفاقية التي لا تكتفي بحماية البعثة القنصلية

في إطار عملها الرسمي فحسب، بل تسعى أيضًا إلى تأمين الظروف المعيشية التي تضمن كفاءة العضو القنصلي منذ بداية مهمته.

ولا يقتصر الأمر على الموظف القنصلي وحده، بل يمتد ليشمل أفراد أسرته المقيمين معه، والذين يُعفون بدورهم من الخضوع لإجراءات التفتيش الجمركي المعتادة عند دخولهم الدولة المستقبلة. ويُقصد بالأمتعة المشمولة بهذا الإعفاء جميع الأشياء ذات الطابع الشخصي أو العائلي التي لا يُراد بها الاتجار أو الاستغلال المهني، مثل الملابس، المتعلقات الخاصة، الأدوات الشخصية، لوازم الحياة اليومية، وأحيانًا حتى المقتنيات التي ترتبط بالعادات والتقاليد الخاصة بالدولة الموفدة، والتي تمثل عنصرًا من عناصر الهوية الثقافية للأسرة القنصلية.

وتكمن أهمية هذا الامتياز في أنه يعكس روح المرونة والتعاون الدولي، إذ تُدرك الدولة المستقبلة أن ممارسة الموظف القنصلي لمهامه بكفاءة تتطلب توفير بيئة مستقرة له ولأسرته منذ اليوم الأول، بعيدًا عن الأعباء المالية أو الإجراءات البيروقراطية المرهقة. وفي الوقت نفسه، تضع الاتفاقية قيودًا واضحة تحول دون إساءة استخدام هذا الامتياز، من خلال النص على أن الأمتعة المعفاة يجب أن تكون للاستعمال الشخصي أو العائلي، وألا تُستغل لأغراض تجارية أو مهنية داخل أراضي الدولة المستقبلة.

ومن ثم، يُعتبر هذا الإعفاء الجمركي عند أول توطين تجسيدًا لمبدأ التوازن بين مصالح الدولة الموفدة في تهيئة ظروف ملائمة لموظفيها القنصليين، ومصالح الدولة المستقبلة في صون نظامها الاقتصادي ومنع أي استغلال غير مشروع للحصانات المقررة. وهو ما يرسخ بدوره إحدى القواعد الجوهرية للعلاقات القنصلية القائمة على التعاون والاحترام المتبادل .

ومع ذلك، فإن الامتياز المتعلق بإعفاء الأمتعة من الرسوم الجمركية لا يُعتبر امتيازًا مطلقًا، وإنما هو امتياز مشروط تحكمه ضوابط دقيقة، تعكس التوازن بين احترام مكانة العضو القنصلي وحماية المصلحة العامة للدولة المستقبلة. فالقاعدة العامة هي أن الأمتعة الشخصية للعضو القنصلي وأسرته لا تخضع للتفتيش الجمركي، غير أن الاستثناء يرد عندما تملك السلطات الجمركية أسبابًا جدية ومبررة للاعتقاد بأن هذه الأمتعة قد تحتوي على:

أشياء خارجة عن النطاق المقرر قانونًا، أي غير مدرجة ضمن ما تسمح به الفقرات (أ) و(ب) من المادة ذات الصلة، والتي تقتصر على المستلزمات الشخصية أو الرسمية للبعثة.

مواد محظورة قانونًا بموجب التشريعات الوطنية، مثل الأسلحة أو المخدرات أو غيرها من الممنوعات التي تمثل تهديدًا مباشرًا للأمن والنظام العام.

بضائع خاضعة لقوانين الصحة العامة أو تدابير الحجر الصحي، مثل بعض الأطعمة أو النباتات أو الحيوانات أو المنتجات الزراعية التي قد تنطوي على مخاطر وبائية أو صحية تهدد المجتمع المضيف.

وفي مثل هذه الحالات الاستثنائية، لا يتم التفتيش بطريقة عادية أو اعتباطية، بل يُشترط أن يُجرى وفق ضمانات صارمة تضمن عدم المساس بكرامة العضو القنصلي أو انتهاك خصوصيته. ومن أبرز هذه الضمانات:

أن يُجرى التفتيش بحضور العضو القنصلي نفسه أو أحد أفراد أسرته المعنيين، بما يتيح لهم مراقبة الإجراءات وضمان شفافيتها.

أن يتم التعامل مع العضو القنصلي بصفته الرسمية، مع احترام مكانته الدولية، بحيث يُنفذ الإجراء في أجواء من السرية وبأدنى قدر ممكن من الإزعاج، حتى لا يتحول الأمر إلى وسيلة انتقاص من مكانته أو تشهير به.

وبذلك يتضح أن الغاية من هذه الأحكام ليست منح إعفاء مطلق من القوانين الجمركية، بل تحقيق معادلة دقيقة بين طرفين: من جهة، تمكين القنصل من ممارسة مهامه واستقراره دون عراقيل بيروقراطية أو تدخلات غير مبررة، ومن جهة أخرى، تمكين الدولة المستقبلة من صون أمنها الوطني وحماية مجتمعها واقتصادها وصحتها العامة.

تركة عضو البعثة القنصلية أو أحد أفراد أسرته

في حالة وفاة أحد أعضاء البعثة القنصلية أو أحد أفراد أسرته المقيمين معه، تترتب التزامات خاصة على عاتق الدولة المستقبلة، وذلك انسجامًا مع الطابع الإنساني للقانون الدولي القنصلي. إذ يتعين عليها أن تتعامل مع التركة وفق الإجراءات التي تكفل:

تأمين حقوق الورثة الشرعيين أو الأشخاص الذين تعينهم الدولة الموفدة لإدارة شؤون التركة، وذلك بما يتوافق مع القوانين الوطنية للدولة المستقبلة وفي الوقت ذاته مع احترام الصفة الرسمية للمتوفى.

تقديم التسهيلات اللازمة لنقل الأموال أو الممتلكات المنقولة العائدة للمتوفى إلى الدولة الموفدة أو إلى أي دولة أخرى يختارها الورثة، دون فرض ضرائب استثنائية أو إجراءات تعسفية.

إعفاء التركة من بعض الرسوم والضرائب التي قد تُفرض عادة على انتقال الملكية أو الميراث، باستثناء ما نصت عليه الاتفاقية بوضوح، كضرائب التركات أو رسوم نقل الملكية التي تظل خاضعة للتشريع المحلي ضمن حدود معينة.

إخطار البعثة القنصلية على الفور بواقعة الوفاة، حتى تتمكن من اتخاذ الإجراءات المناسبة، سواء عبر تعيين ممثل قانوني لمتابعة المسائل المتعلقة بالتركة، أو عبر التنسيق مع السلطات المختصة بشأن عملية النقل والتوزيع.

ويُلاحظ هنا أن الاتفاقية تجمع بين البعد الإنساني، المتمثل في ضمان حقوق أسر المتوفى، والبعد القانوني الدولي، المتمثل في الحفاظ على الامتيازات القنصلية حتى في الظروف الشخصية الطارئة. وبذلك، يتجسد في هذه الأحكام مبدأ احترام الكرامة الإنسانية لأعضاء البعثة القنصلية وأسرهم، حتى بعد وفاتهم، مع مراعاة في الوقت ذاته لسيادة الدولة المستقبلة وتشريعاتها الداخلية. [130]

وفي إطار تنظيم أوضاع التركة الخاصة بعضو البعثة القنصلية أو أحد أفراد أسرته المقيمين معه، جاءت الاتفاقية لتضع أحكامًا دقيقة تضمن الحفاظ على الحقوق وصيانة الكرامة، وتراعي في الوقت نفسه مقتضيات سيادة الدولة المستقبلة وتشريعاتها الداخلية. ومن بين أهم هذه الأحكام ما يتعلق بمصير المنقولات العائدة للمتوفى، حيث تُلزم الدولة المستقبلة بالسماح بنقل هذه المنقولات إلى خارج إقليمها، سواء إلى الدولة الموفدة أو إلى أي دولة أخرى يختارها الورثة الشرعيون أو الممثلون القانونيون للمتوفى.

ومع ذلك، فإن هذا السماح ليس مطلقًا، بل يخضع لاستثناء محدد وواضح: الأشياء التي اكتسبها المتوفى داخل الدولة المستقبلة والتي يحظر القانون المحلي تصديرها في وقت الوفاة، مثل بعض الممتلكات الثقافية أو الأثرية أو المواد الخاضعة لقيود تصدير خاصة. ويُقصد من هذا الاستثناء حماية التراث الوطني أو الموارد الحساسة التي تسعى الدولة إلى صونها باعتبارها جزءًا من سيادتها ومصالحها العليا، مع التأكيد على أن هذه القيود تطبق بطريقة موضوعية لا تنال من جوهر الامتيازات المقررة.

إلى جانب ذلك، تُعفى التركة الخاصة بالمتوفى من أي رسوم وطنية أو محلية أو بلدية، سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة، لا على ذات التركة ولا على عملية نقل ملكية المنقولات المرتبطة بها. ويُشترط أن يكون

[130] - انظر المادة 51 من اتفاقية فينا للعلاقات القصلية 1963م.

وجود هذه المنقولات في الدولة المستقبلة قد ارتبط مباشرة بصفة المتوفى كعضو في البعثة القنصلية أو كأحد أفراد أسرته. ويعني ذلك أن الدولة المستقبلة لا تملك فرض ضرائب على الإرث أو رسوم انتقال الملكية إذا كانت الممتلكات قد وُجدت في إقليمها فقط بحكم الوضع القنصلي المؤقت للمتوفى، وليس نتيجة إقامة دائمة أو نشاط اقتصادي محلي.

إن هذه الترتيبات تُجسد مبدأ الاستمرارية في الحماية القنصلية، حتى بعد وفاة العضو أو أحد أفراد أسرته، وتُعبر عن فلسفة إنسانية متجذرة في القانون الدولي، مفادها أن الامتيازات والضمانات المقررة لا تنتهي بوفاة الشخص، بل تمتد لتغطي ذويه وممتلكاته، بما يحول دون وقوعهم تحت أعباء مالية أو إدارية غير مبررة في لحظة إنسانية حرجة. كما تعكس هذه الأحكام التوازن بين حق الدولة الموفدة في صون حقوق ممثليها ورعاياها، وحق الدولة المستقبلة في حماية قوانينها ومصالحها الوطنية الأساسية .

يشكّل مبدأ الإعفاء من الخدمات الشخصية واحدًا من أبرز الامتيازات التي تكفلها القواعد الدولية المنظمة للعمل القنصلي، لما له من دور أساسي في صون استقلالية الأعضاء القنصليين وحماية أدائهم لمهامهم بعيدًا عن أي التزامات قد تعرقل أو تعيق ممارسة وظائفهم الرسمية. وتلتزم الدولة المستقبلة بموجب هذا المبدأ بإعفاء أعضاء البعثة القنصلية، وكذلك أفراد أسرهم المقيمين معهم، من جميع أشكال الخدمات الشخصية أو العامة، مهما كان نوعها أو صفتها، سواء أكانت ذات طبيعة مدنية أو عسكرية أو اجتماعية.

ويأتي هذا الإعفاء في المقام الأول ليشمل الالتزامات العسكرية بمختلف صورها، ومن أبرزها التجنيد الإجباري الذي تفرضه بعض الدول على رعاياها، إذ لا يجوز للدولة المستقبلة أن تُخضع الأعضاء القنصليين أو أسرهم لأي شكل من أشكال الخدمة في القوات المسلحة، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة. ويُعد هذا الاستثناء ضروريًا لضمان الحياد الوظيفي للقنصل وعدم إدخاله في نزاعات قد تتعارض مع مهامه التمثيلية لصالح دولته الموفدة.

كما يُعفى الأعضاء القنصليون وأسرهم من أي التزامات تتعلق بـ تسخير الممتلكات لأغراض عسكرية أو عامة، مثل مصادرة وسائل النقل أو المعدات أو المباني لاستخدامها في جهود الحرب أو الطوارئ الوطنية. ويأتي هذا الحكم حمايةً لمقتنيات القنصل وأسرته من أن تُنتزع أو تُستغل قسرًا في ظروف استثنائية، وبما يحفظ الطابع الشخصي والرسمي لممتلكاتهم.

ومن ضمن صور الخدمات التي يحظر فرضها أيضًا، ما يُعرف بـ إيواء الجنود أو المسؤولين العسكريين في المساكن الخاصة بالقنصل وأسرته. فالقانون الدولي يحمي حرمة مقر إقامة الأعضاء القنصليين ويمنع تحويله إلى مأوى أو نقطة دعم لوجستي لأي غرض عسكري أو مدني عام، إدراكًا لأن مثل هذه التدابير تُعتبر انتهاكًا مباشرًا لكرامتهم واستقلاليتهم الشخصية.

ولا يقتصر نطاق هذا الإعفاء على الأمثلة السابقة فحسب، بل يمتد ليشمل أي شكل آخر من أشكال الخدمات العامة أو الإلزامية التي قد تفرضها الدولة المستقبلة على المقيمين عادةً، سواء كان ذلك في صورة التزامات عمل تطوعي إجباري، أو خدمات طوارئ، أو أي أعباء مشابهة.

إن جوهر هذه القاعدة يتمثل في تحقيق توازن دقيق بين حق الدولة المستقبلة في تنظيم خدماتها العامة وفقًا لمصالحها الوطنية، وبين ضرورة حماية الأعضاء القنصليين من أي التزامات قد تُعطّل أو تُقيد طبيعة وظائفهم التي تقتضي استقلالًا وحرية حركة كاملة. فهي قاعدة ترسخ مبدأ أن العضو القنصلي لا يُعامل كأي مقيم أجنبي عادي، وإنما كحامل لمهام ذات طابع سيادي تستوجب معاملة خاصة تعكس احترام الدولة المستقبلة للاتفاقيات الدولية ولمكانة البعثات القنصلية.[131]:

- بدء وانتهاء المزايا والحصانات القنصلية [132]،

- بدء التمتع بالمزايا والحصانات القنصلية: يُعتبر بدء سريان الامتيازات والحصانات القنصلية خطوة محورية لضمان تمكين أعضاء البعثات القنصلية من أداء وظائفهم دون معوقات أو عراقيل، إذ تبدأ هذه الحصانات منذ اللحظة التي يدخل فيها العضو القنصلي أراضي الدولة المستقبلة بغرض مباشرة مهامه الرسمية، سواء جاء خصيصًا لهذا الغرض من دولته الموفدة، أو كان متواجدًا مسبقًا داخل أراضي الدولة المستقبلة وتم اعتماده رسميًا للقيام بالمهام القنصلية.

ويمتد نطاق التمتع بهذه الامتيازات والحصانات إلى أفراد أسرة العضو القنصلي المقيمين معه وكذلك إلى طاقمه الخاص، غير أن نقطة البداية قد تختلف بحسب الظروف؛ فقد تكون من تاريخ بدء العضو القنصلي

[131] - المادة الثانية والخمسون.
[132] - المادة الثالثة والخمسون

نفسه في ممارسة مهامه، أو من تاريخ دخول هؤلاء الأشخاص أراضي الدولة المستقبلة، أو من تاريخ انضمامهم فعليًا إلى أسرته أو طاقمه الخاص [133]، أيّها كان أحدث. ويُراد من هذا التنظيم إحاطة دائرة الامتيازات بالوضوح والدقة، بحيث لا يكون هناك لبس بشأن توقيت بدء الاستفادة من هذه المزايا.

- انتهاء التمتع بالمزايا والحصانات القنصلية: تنتهي الامتيازات والحصانات القنصلية عادةً بإنهاء مهمة العضو القنصلي رسميًا، وبمغادرته أراضي الدولة المستقبلة، أو عند انقضاء المهلة الزمنية المعقولة الممنوحة له لترتيب شؤونه والمغادرة، أيّهما أقرب. وهذا الحكم ينسحب على أفراد أسرته وطاقمه الخاص الذين ارتبط وجودهم القانوني به.

ومع ذلك، فإن الحصانة القضائية تظل قائمة فيما يتعلق بالأعمال التي قام بها العضو القنصلي أثناء فترة خدمته الرسمية، دون أن يحدد القانون الدولي مدة زمنية لانقضائها. وهذا الاستثناء يعكس فلسفة قانونية عميقة مؤداها أن الحصانة ليست امتيازًا شخصيًا مؤقتًا، بل هي حماية مؤسسية تستمر لحماية طبيعة العمل القنصلي ذاته، حتى بعد انتهاء خدمة القنصل.

أما في حال وفاة العضو القنصلي أثناء مباشرته لمهامه، فإن أفراد أسرته المقيمين معه يظلون مستفيدين من المزايا والحصانات لفترة انتقالية، هي المدة اللازمة والمناسبة التي تمكّنهم من تنظيم أمورهم ومغادرة أراضي الدولة المستقبلة، أو حتى تاريخ مغادرتهم بالفعل، أيّهما أقرب. ويُعَد ذلك من الضمانات الإنسانية التي تراعي الظروف الاستثنائية للأسر في مثل هذه الحالات.

التزامات الدولة الثالثة – وفقًا لنص المادة (54)

تتناول هذه المادة وضعًا دقيقًا وحساسًا يتعلق بمرور أعضاء البعثة القنصلية عبر أراضي دولة ثالثة في طريقهم لتسلم مهامهم أو أثناء عودتهم إلى دولتهم الأصلية. فإذا كان مرور العضو القنصلي عبر تلك الدولة يتطلب الحصول على تأشيرة أو تصريح دخول، فإن الدولة الثالثة تلتزم قانونًا بمنحه الامتيازات والحصانات

[133] - المادة الثالثة والخمسون

اللازمة لضمان سلامة هذا المرور، وعدم تعريضه لأي مضايقات أو عراقيل قد تُعيق وصوله إلى مقر عمله أو عودته إلى وطنه.

وتسري هذه الحماية ذاتها على أفراد أسرته المرافقين له أو الملتحقين به لاحقًا، بما يضمن وحدة الأسرة وحمايتها أثناء التنقل. كما تمتد التزامات الدولة الثالثة إلى منع أي عرقلة لمرور بقية أعضاء البعثة القنصلية أو أسرهم المقيمين معهم في ظروف مشابهة.

إن هذه المادة تعكس البعد الدولي والإنساني للحصانات القنصلية، حيث لا يقتصر التزام الحماية على الدولة المستقبلة وحدها، بل يمتد إلى كل دولة قد يمر عبرها القنصل أو أفراد أسرته. وبذلك، تضمن الاتفاقيات الدولية أن يكون انتقال الأعضاء القنصليين وأسرهم محاطًا بغطاء قانوني شامل، يحميهم من أي مساس أو تعسف محتمل خلال رحلتهم، ويُبرز الطابع العالمي لاحترام الوظائف القنصلية .
التزامات الدولة الثالثة في مجال حماية المراسلات والحقائب القنصلية

لا تقتصر مسؤوليات الدولة الثالثة على مجرد تأمين مرور الأعضاء القنصليين وأسرهم عبر أراضيها، بل تمتد إلى نطاق أوسع يشمل المراسلات الرسمية والحقائب القنصلية. فهي ملزمة قانونًا بمنح هذه المراسلات، بما فيها الرسائل المشفرة، نفس مستوى الحماية والحرية التي تُكفل داخل الدولة المضيفة، وذلك ضمانًا لاستمرارية التواصل بين الدولة الموفدة وبعثتها القنصلية أو الدبلوماسية في الخارج.

وتشمل هذه الالتزامات أيضًا حماية الحقائب القنصلية وحامليها، بحيث تتمتع الحقائب بالحرمة التامة، ولا يجوز اعتراضها أو فتحها أو تأخيرها، طالما أنها مخصصة للأعمال القنصلية وتحمل العلامات الواضحة التي تدل على طبيعتها. أما حامل الحقيبة، فيتمتع هو الآخر بالحماية والحرمة الشخصية، بشرط أن يكون قد حصل على التأشيرة اللازمة من الدولة الثالثة، مما يضفي على مهمته الطابع القانوني والرسمي.

كما تنص الاتفاقيات الدولية على أن هذه الالتزامات لا تنحصر في الحالات العادية فحسب، بل تمتد لتشمل أيضًا الظروف القهرية أو الخارجة عن الإرادة، مثل اضطرار الطائرة أو السفينة التي تحمل القنصل أو حقائبه إلى الهبوط أو الرسو داخل أراضي دولة ثالثة نتيجة حادث طارئ أو ظرف استثنائي. ففي مثل هذه الحالات، تظل الدولة الثالثة مسؤولة عن احترام المراسلات والحقائب القنصلية وتوفير الحماية اللازمة لها

ولحامليها، تمامًا كما لو كان المرور مخططًا مسبقًا. وهذا ما تؤكد عليه الفقرات (1، 2، 3) من المادة (54)، التي تعطي لهذه الالتزامات طابعًا شاملاً وغير مشروط بظروف الدخول.

احترام قوانين الدولة المضيفة وضوابط عمل البعثة القنصلية

رغم الامتيازات والحصانات الواسعة التي يتمتع بها الأعضاء القنصليون، فإنهم يظلون ملزمين بالامتثال الكامل للقوانين واللوائح النافذة في الدولة المضيفة. ويأتي هذا الالتزام ليؤكد أن الحصانات ليست غاية في ذاتها أو وسيلة للتهرب من القوانين المحلية، وإنما هي أدوات وظيفية تهدف حصريًا إلى تمكين البعثة من أداء واجباتها دون تدخل أو إعاقة.

ومن ثم، يلتزم الأعضاء القنصليون بالامتناع عن أي شكل من أشكال التدخل في الشؤون الداخلية للدولة المضيفة، سواء كان ذلك تدخلًا سياسيًا أو اقتصاديًا أو اجتماعيًا، حفاظًا على مبدأ سيادة الدولة واحترام علاقات حسن الجوار.

وفيما يتعلق باستخدام مباني البعثة القنصلية، فإنها تُخصص حصريًا لممارسة الأعمال القنصلية. ويُعتبر هذا القيد ضروريًا لمنع إساءة استخدام الحصانات المقررة لهذه المباني، سواء بتحويلها إلى مقار لنشاطات تجارية أو سياسية أو لأي غرض يتجاوز نطاق العمل القنصلي. ومع ذلك، تسمح الاتفاقية للدولة الموفدة بأن تخصص جزءًا من مباني البعثة لإقامة مكاتب لمؤسسات أو وكالات أخرى، كالمكاتب التجارية أو الثقافية، ولكن بشرط أن تكون هذه المكاتب منفصلة تمامًا عن المكاتب المخصصة للبعثة القنصلية، وأن لا تُعتبر من الناحية القانونية جزءًا من مباني البعثة، وبالتالي لا تخضع لأحكام الحصانات القنصلية.

بهذا التنظيم، يتحقق التوازن الدقيق بين الاعتراف بالحصانات والامتيازات القنصلية كأداة ضرورية للعمل الدولي، وبين احترام السيادة الوطنية للدولة المضيفة، وضمان ألا تُستغل هذه الامتيازات لأغراض غير مشروعة أو خارجة عن طبيعة العمل القنصلي. [134] .

التأمين ضد الأضرار المترتبة على الغير[135]، يُفرض على أعضاء البعثة القنصلية الالتزام التام بكافة متطلبات الدولة المضيفة المتعلقة بالتأمين ضد المسؤولية المدنية تجاه الغير، وذلك خصوصًا في الحالات التي قد تؤدي فيها أفعالهم أثناء أداء مهامهم الرسمية إلى إلحاق أضرار بالأشخاص أو الممتلكات. يشمل ذلك استخدامهم للوسائل والمركبات الرسمية للدولة الموفدة، سواء كانت سيارات، سفن، أو طائرات.

[134] - المادة الخامسة والخمسون.
[135] - المادة السادسة والخمسون

ويهدف هذا الالتزام إلى تحقيق توازن دقيق بين الحصانات والامتيازات القنصلية التي تمنح الأعضاء حرية أداء مهامهم الرسمية، وبين حماية المجتمع والدولة المضيفة من المخاطر والأضرار المحتملة الناجمة عن هذه الأعمال الرسمية. كما يضمن الالتزام بالتأمين ضد الغير مسؤولية قانونية مدروسة، بحيث لا تتحول الحصانات والامتيازات إلى مبرر للإهمال أو التجاوز.

وفي هذا السياق، يُعتبر امتثال الأعضاء القنصليين لمتطلبات التأمين جزءًا من واجباتهم الرسمية، ويلزمهم المحافظة على الوثائق والإثباتات الداعمة لتغطية أي مسؤولية قد تنشأ، مع التنسيق المستمر مع السلطات المحلية لضمان أن يكون التأمين معترفًا به وفعالًا خلال فترة استخدام المركبات أو الوسائل الرسمية.

الأحكام المتعلقة بممارسة مهنة خاصة مقابل كسب [136]، تحظر اتفاقية فيينا على الأعضاء القنصليين العاملين في الدولة المضيفة ممارسة أي نشاط مهني أو تجاري يهدف إلى تحقيق منفعة شخصية أو كسب مالي. ويأتي هذا الحظر ضمن إطار الحفاظ على الحياد الوظيفي والالتزام التام بالمهام الرسمية للبعثة القنصلية، وضمان عدم استغلال الامتيازات والحصانات القنصلية لمنافع خاصة.

ويُستثنى من الحصانات والامتيازات المنصوص عليها في هذا الباب الأشخاص الذين يزاولون أي نشاط مهني أو تجاري داخل الدولة المضيفة، إذ يُعتبر هؤلاء خاضعين للقوانين المحلية الخاصة بالعمل والتجارة، بما في ذلك الموظفون القنصليون وأعضاء طاقم الخدمة الذين يتلقون مكاسب مالية من أنشطتهم الشخصية. كما يمتد هذا الاستثناء إلى أفراد أسر هؤلاء الأشخاص أو أعضاء طاقمهم الخاص، في حال ممارسة أي نشاط مهني أو تجاري يؤدي إلى تحقيق كسب داخل الدولة المضيفة، بحيث يُعاملون وفق الأنظمة المحلية المعمول بها، دون الاستفادة من المزايا والحصانات الخاصة بالبعثة.

وعلاوة على ذلك، يُطبق نفس المبدأ على أفراد أسرة عضو البعثة القنصلية الذين يمارسون بأنفسهم نشاطًا مهنيًا أو تجاريًا بهدف تحقيق كسب مالي داخل الدولة المضيفة، ويُعتبرون في هذه الحالة ملتزمين بالقوانين المحلية للولاية القضائية ذات الصلة، دون أن تؤثر المزايا القنصلية على التزاماتهم القانونية تجاه الدولة المستقبلة.

[136] - انظر المادة 57 من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية 1963م.

ويهدف هذا التنظيم إلى الحفاظ على نزاهة العمل القنصلي، وضمان أن تظل الحصانات والمزايا أداة لتسهيل أداء المهام الرسمية فقط، مع منع أي تعارض محتمل بين المصالح الشخصية للأعضاء القنصليين أو أسرهم، وبين احترام سيادة الدولة المستقبلة وقوانينها الاقتصادية والقانونية .

الفرع الرابع: القناصل الفخريون في اتفاقية فينا 1963

يستند نظام القناصل الفخريين في تنظيمه القانوني إلى اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963، التي تُعد المرجع الدولي الأهم في تحديد الإطار العام للعلاقات القنصلية بين الدول. وقد خصّت الاتفاقية هذه الفئة من الممثلين القنصليين بفصل مستقل (الفصل الثالث، المواد من 58 إلى 68)، مما يدلّ على إدراك المشرّع الدولي لطبيعة وضعهم المتميز عن القناصل المهنيين. فبحسب نص المادة (58) من الاتفاقية، فإن أحكام الفصلين الأول والثاني المخصصة للقناصل المهنيين تُطبَّق على القناصل الفخريين إلا في حدود ما لا يتعارض مع الأحكام الخاصة بهم، وهو ما يعني أن المشرّع الدولي قصد منحهم وضعاً قانونياً خاصاً، أقل مرتبة من القناصل المهنيين من حيث الامتيازات والحصانات، وأكثر ارتباطاً بالقانون الداخلي للدولة المضيفة.

ويستفاد من هذا التنظيم أن القنصل الفخري لا يُنظر إليه باعتباره ممثلاً سيادياً بالمعنى الكامل، وإنما كممثل وظيفي محدود الاختصاصات، يضطلع بمهام محددة ذات طابع إداري وإنساني وتجاري، دون أن يمتد دوره إلى المجالات السياسية أو الأمنية التي يختص بها السلك الدبلوماسي المهني.

كما أن ممارسة القنصل الفخري لوظائفه تتوقف على الحصول على موافقة الدولة المضيفة (الإكزكواتور)، وهي وثيقة قانونية تصدرها السلطات الوطنية تخوّله مزاولة مهامه داخل الإقليم. وتحتفظ الدولة المضيفة بحق سحب هذه الموافقة أو رفض منحها دون إبداء الأسباب، وهو ما يكرّس مبدأ سيادتها الكاملة على أراضيها، ويُظهر في الوقت ذاته الطبيعة التعاقدية المرنة للعلاقات القنصلية من هذا النوع.

الامتيازات والحصانات الممنوحة للقناصل الفخريين، على الرغم من أن القناصل الفخريين يُعتبرون ممثلين رسميين لدولهم، فإن نطاق الامتيازات والحصانات الممنوحة لهم يظل أضيق بكثير من تلك التي يتمتع بها

القناصل المهنيون. وقد حدّدت اتفاقية فيينا هذه الامتيازات على نحو يوازن بين تمكين القنصل الفخري من أداء مهامه، وبين احترام سيادة الدولة المضيفة وقوانينها. ويمكن تلخيص أبرز هذه الأحكام فيما يلي:

حرمة المحفوظات القنصلية (المادة 61): يتمتع القنصل الفخري بحماية قانونية لمحفوظاته ووثائقه القنصلية، شريطة أن تكون محفوظة في مكان منفصل عن أوراقه ووثائقه الخاصة. فالحماية هنا ليست مطلقة كما في حالة القنصل المهني، وإنما مشروطة بالفصل المادي بين ما هو رسمي وما هو شخصي.

حرمة مقر القنصلية (المادة 59): لا يتمتع المقر القنصلي للقنصل الفخري بالحرمة الكاملة، إذ يجوز للسلطات المحلية دخوله في حالات معينة، مثل طلب المساعدة في حادث طارئ أو تنفيذ إجراء قضائي، على أن يتم ذلك بطريقة تراعي مكانة القنصل ومهامه الرسمية. وهذا يعبّر عن طبيعة الامتياز المحدود وغير المطلق في هذا الصدد.

الحصانة الشخصية (المادة 63): لا يتمتع القنصل الفخري بالحصانة الشخصية من الإجراءات القضائية أو الإدارية، ويخضع للقانون المحلي كأي مواطن آخر، إلا في حدود الأعمال التي يباشرها بصفته القنصلية الرسمية. فالحصانة هنا وظيفية وليست شخصية، أي أنها تحميه فقط أثناء ممارسته لأعماله القنصلية المشروعة.

الإعفاءات الضريبية (المادة 66): يُعفى القنصل الفخري من بعض الضرائب والرسوم المتعلقة بالمقر القنصلي إذا كان مملوكاً أو مستأجراً لصالح الدولة المعتمِدة ويُستخدم حصراً للأغراض القنصلية. أما أملاكه أو أعماله الخاصة فلا يشملها أي إعفاء، مما يعكس التمييز بين النشاط القنصلي والنشاط الشخصي.

استخدام العلم والشعار (المادة 60): يحق للقنصل الفخري رفع علم وشعار دولته على مبنى القنصلية أو على مركبته أثناء أداء مهامه الرسمية، وفق الأعراف المتبعة، ما يمنحه مظهراً رمزياً لمركزه الرسمي رغم محدوديته القانونية.

إن التأمل في هذه الأحكام يقود إلى نتيجة مفادها أن المشرّع الدولي أراد أن يوفّر لهذه الفئة من الممثلين حماية وظيفية محدودة، تتيح لهم أداء مهامهم في بيئة قانونية منضبطة دون الإخلال بسيادة الدولة المضيفة. وبذلك، يمكن القول إن القنصل الفخري يحتل مرتبة وسطى بين الفرد العادي والممثل الدبلوماسي المهني؛ فهو ليس مجرد شخص خاص يؤدي عملاً تطوعياً، ولا هو دبلوماسي كامل الحصانة، بل هو فاعل شبه رسمي يخضع في جزء كبير من تصرفاته لأحكام القانون الوطني للدولة التي يعمل فيها.

ولعل هذا الترتيب القانوني يعكس إدراكاً عملياً من جانب المجتمع الدولي لأهمية هذا النوع من التمثيل في عالم يتّسع فيه نطاق التفاعل بين الدول، في ظل محدودية الموارد المادية والإدارية التي تتيح للدول فتح بعثات مهنية دائمة في كل مكان. لذا فإن القناصل الفخريين يُعدّون أداة دبلوماسية مرنة ومتكاملة، تجمع بين الاعتراف الدولي والارتباط المحلي، وتسهم في تعزيز الروابط بين الشعوب والدول على أسس من التعاون والاحترام المتبادل.

تخضع البعثات القنصلية التي يترأسها عضو قنصلي فخري لمجموعة محددة من أحكام اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية، تهدف إلى منحها التسهيلات والمزايا والحصانات الأساسية اللازمة لأداء مهامها بكفاءة وفاعلية [137]. ويشمل هذا النظام حق العضو الفخري في استخدام المبنى المخصص للبعثة، وإصدار الوثائق القنصلية، والتواصل مع رعايا الدولة الموفدة، بما يضمن حماية مصالح الدولة الموفدة وتعزيز حضورها الرسمي في الدولة المستقبلة، دون المساس بالقوانين واللوائح المحلية [138].

وتُعد هذه التسهيلات والحصانات أساسية لضمان قدرة العضو الفخري على ممارسة وظائفه الرسمية، بما في ذلك حماية المصالح القانونية للدولة الموفدة ورعاياها، وتسهيل التعاون التجاري والثقافي، وتنظيم الشؤون القنصلية الضرورية في إطار محدود ومرن يتوافق مع طبيعة البعثة الفخرية كما اسافنا القول.

[137] - أما بالنسبة للأعضاء القصليين الفخريين أنفسهم، فتطبق عليهم المادتان 42 و43، والفقرة (3) من المادة 44، والمادتان 45 و53، والفقرة (1) من المادة 55. ويُضاف إلى ذلك أن التسهيلات والمزايا والحصانات الخاصة بهم تحكمها المواد 63، 64، 65، 66، و67.

[138] - ومن أبرزها المواد: 28، 29، 30، 34، 35، 36، 37، 38، 39، بالإضافة إلى الفقرة (3) من المادة 54، والفقرات (2 و3) من المادة 55. كما تُنظم التسهيلات والمزايا والحصانات الخاصة بهذه البعثات بموجب المواد: 59، 60، 61، 62.

لا تشمل هذه الحصانات والمزايا أفراد أسرة العضو القنصلي الفخري، كما أنها لا تمتد إلى الموظفين القنصليين العاملين ضمن البعثة الفخرية. ويعني ذلك أن التسهيلات العملية والحصانات القانونية مقصورة على العضو الفخري نفسه وبيئة عمله الرسمية، مما يضمن أن المزايا والامتيازات تُستخدم فقط لأغراض القنصلية الرسمية ولا تُعمم على أشخاص آخرين غير مرتبطين مباشرة بوظيفة العضو الفخري.

ويأتي هذا التحديد لضمان وضوح المسؤوليات والصلاحيات داخل البعثة الفخرية، وحماية الدولة المستقبلة من أي التزامات غير مقصودة أو تجاوزات قد تنشأ عن تدخل أفراد الأسرة أو الموظفين في أعمال البعثة.

تُحظر أي مشاركة أو تبادل للحقائب القنصلية بين بعثتين فخريتين تديرهما عضوان فخريان في دولتين مختلفتين، إلا بعد الحصول على موافقة صريحة من كل من الدولتين الموفد إليهما. ويهدف هذا الإجراء إلى حماية السيادة الوطنية لكل دولة، وضمان سلامة وسرية المراسلات الرسمية، بما يشمل الوثائق والقوائم والمراسلات البريدية والرقمية المتعلقة بأعمال البعثة.
ويعد هذا التنظيم أساسياً لضمان عدم المساس بسلامة الرسائل الرسمية أو محتويات الحقائب القنصلية، وتفادي أي خلط أو تجاوز في نطاق عمل البعثات الفخرية، بما يحافظ على الخصوصية والسرية التامة للمعاملات القنصلية، ويؤكد الالتزام بالمعايير الدولية في إدارة البعثات ذات الطبيعة الشرفية. .

.

تهدف الأحكام المتعلقة بالأعضاء القنصليين الفخريين إلى توفير بيئة عمل رسمية ومتوازنة تمكن العضو الفخري من ممارسة مهامه القنصلية بكفاءة، دون منحه المزايا والامتيازات الكاملة التي يتمتع بها الأعضاء الدائمون أو المهنيون. ويعكس هذا التمييز طبيعة عمل العضو الفخري، الذي غالبًا ما لا يعمل بدوام كامل ويزاول مهامه القنصلية جنبًا إلى جنب مع أعماله الخاصة أو نشاطه المهني، ما يتطلب نظامًا مرنًا يوازن بين صلاحياته ومسؤولياته.

كما تسعى هذه الأحكام إلى حماية حقوق الدولة المستقبلة، من خلال منحها القدرة على تنظيم التعامل مع البعثات الفخرية، وضمان عدم استغلال الامتيازات أو تجاوز الصلاحيات الممنوحة للعضو الفخري. ويُعد هذا الإطار القانوني ضروريًا للحفاظ على سيادة الدولة المستقبلة، ومنع أي تأثير غير مشروع على أراضيها أو على مصالحها العامة، مع تمكين الدولة الموفدة من الحفاظ على تمثيل رسمي فعال من خلال بعثتها الفخرية.

من خلال هذا التنظيم، تتحقق ثلاثة أهداف رئيسية متكاملة: ضمان فاعلية العمل القنصلي للعضو الفخري ضمن حدود صلاحياته، مع تمكينه من أداء مهام حماية مصالح الدولة الموفدة ورعاياها. وتقييد الامتيازات والحصانات بما يوازن بين حقوق العضو الفخري وواجباته، وحق الدولة المستقبلة في فرض القوانين المحلية. وحماية مصالح الدولة الموفدة مع توفير بيئة قانونية آمنة ومرنة تسمح للبعثة الفخرية بالعمل دون الإضرار بالسيادة الوطنية أو المساس بالقوانين المحلية.

بهذه الطريقة، تضمن المادة المعنية أن يكون التمثيل القنصلي الفخري فعالاً وملائمًا، دون المساس بمبادئ القانون الدولي أو بالقواعد المحلية للدولة المستقبلة، مع الحفاظ على التوازن بين جميع الأطراف المعنية.

- النظام المطبق على الأعضاء القنصليين الفخريين من حيث حماية مباني البعثة

حماية مباني البعثة القنصلية [139]: تلتزم الدولة المستقبلة باتخاذ كافة التدابير الوقائية والأمنية اللازمة لحماية مباني البعثة القنصلية الفخرية من أي محاولات اقتحام، أضرار مادية، أو أعمال تخريب قد تؤثر على سير العمل القنصلي أو سمعة البعثة الرسمية. ويشمل ذلك جميع أجزاء المبنى، بما في ذلك المرافق المساندة والمناطق المحيطة به، مع ضمان حرمة المكان وخصوصية الأعمال الرسمية التي تُمارس داخله. كما يُفترض في الدولة المستقبلة أن تمنع أي تدخل من أطراف ثالثة قد يعوق أداء البعثة لمهامها، سواء من الناحية الأمنية أو الإدارية، بما يحفظ مكانتها الرمزية والقانونية.

الإعفاء من الضرائب والرسوم [140]: تتمتع البعثة الفخرية بإعفاء من جميع الضرائب والرسوم المحلية أو البلدية على المباني التي تملكها أو تستأجرها الدولة الموفدة، شرط ألا تكون هذه الرسوم مقابل خدمات محددة تقدمها السلطات المحلية. ويُستثنى من هذا الإعفاء أي ضرائب أو رسوم تقع على الأشخاص المتعاقدين مع الدولة الموفدة، إذ لا يمتد الإعفاء إلى نشاطاتهم الخاصة أو التزاماتهم الضريبية الشخصية، ما يضمن وضوح نطاق الامتيازات وعدم استغلالها خارج مهام البعثة الرسمية.

حرمة المحفوظات والوثائق القنصلية [141]: تتمتع الوثائق والمحفوظات الخاصة بالبعثة الفخرية بالحصانة التامة والدائمة، فلا يجوز التدخل فيها أو الاطلاع عليها من قبل أي سلطة محلية. ويجب الفصل التام بين هذه الوثائق وبين المستندات الشخصية للعضو القنصلي الفخري أو الموظفين العاملين معه، وكذلك أي وثائق تجارية أو مهنية تخصهم. ويُعد هذا الإجراء ضروريًا لضمان سرية الأعمال الرسمية وحماية المعلومات المتعلقة بمصالح الدولة الموفدة، بما يعكس احترام المعايير الدولية الخاصة بالحصانة القنصلية.

---

[139] - انظر المادة 59 من اتفاقية فينا للعلاقات القصلية 1963م.
[140] - انظر المادة 60 من اتفاقية فينا للعلاقات القصلية 1963م.
[141] - انظر المادة 61 من اتفاقية فينا للعلاقات القصلية 1963م.

الإعفاء من الرسوم الجمركية [142]:تُعفى البعثة القنصلية الفخرية من الرسوم الجمركية على المعدات والأدوات المخصصة لأداء العمل الرسمي، والتي تشمل: الشعارات الوطنية والأعلام الرسمية. والأختام والطوابع الرسمية. والكتب والمراجع الرسمية المستخدمة في العمل القنصلي. والأثاث المكتبي والمهمات المكتبية الضرورية.

ويُراعى أن هذا الإعفاء يشمل الرسوم المتعلقة بالتخزين أو النقل فقط، بحيث تظل البعثة ملتزمة بأي تكاليف إضافية قد تتعلق بالخدمات الإدارية أو اللوجستية غير المرتبطة مباشرة بأداء مهامها الرسمية. ويهدف هذا التنظيم إلى تسهيل عمل البعثة الفخرية وضمان تجهيزها بالأدوات الأساسية اللازمة للقيام بمهامها الرسمية بكفاءة وفاعلية، دون أي عائق مالي أو إداري من الدولة المستقبلة.

- النظام المطبق على الأعضاء القنصليين الفخريين من حيث الإجراءات الجنائية والحماية والمزايا

الإجراءات الجنائية [143]: في حال مباشرة أي إجراءات جنائية ضد عضو قنصلي فخري، يجب أن تُدار هذه الإجراءات بما يحترم مكانته الرسمية وكرامته، مع الحرص على تقليل أي تأثير محتمل على أداء مهامه القنصلية. ويُحجز العضو فقط إذا استدعت الضرورة ذلك، ويجب أن يتم الاحتجاز لفترة قصيرة جدًا تضمن عدم تعطيل أعماله، مع الالتزام بتوفير كافة الضمانات القانونية والحقوقية المنصوص عليها في الدولة المستقبلة.

ويعكس هذا الترتيب الالتزام الدولي بموازنة ضرورة تطبيق القانون مع احترام الوضع الرسمي للقنصل الفخري، بحيث يتم الحفاظ على استمرار عمل البعثة القنصلية دون المساس بحقوق الدولة المستقبلة أو بحقوق العضو نفسه.

حماية الأعضاء القنصليين الفخريين [144]: تلتزم الدولة المستقبلة بتوفير حماية شاملة للعضو القنصلي الفخري، تشمل حماية شخصه من أي اعتداء جسدي أو معنوي، ومن أي محاولات للضغط عليه أو التدخل

[142] - انظر المادة 62 من اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية 1963م.
[143] - انظر المادة 63 من اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية 1963م.
[144] - انظر المادة 64 من اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية 1963م.

في حريته أو أداء مهامه. ويُفهم من هذه الحماية أنها لا تقتصر على الجانب الشخصي فحسب، بل تشمل الحفاظ على مكانته الرسمية ومصالحه أثناء ممارسة الأعمال القنصلية، بما يضمن أن يتمكن من أداء مهامه بفعالية وأمان، مع توفير بيئة عمل مستقرة ومعزولة عن أي تهديدات أو مضايقات.

الإعفاء من قيود تسجيل الأجانب وتراخيص الإقامة [145]: يتمتع الأعضاء القنصليون الفخريون بإعفاء كامل من متطلبات تسجيل الأجانب والحصول على تصاريح الإقامة، ما يتيح لهم ممارسة مهامهم الرسمية دون قيود إدارية تعيق عملهم. ويُستثنى من هذا الإعفاء الحالات التي يقوم فيها العضو الفخري بممارسة نشاط مهني أو تجاري خاص للربح داخل الدولة المستقبلة، إذ تُطبق عليه في هذه الحالة القوانين المحلية المنظمة لمثل هذه الأنشطة.

الإعفاء من الضرائب على المكافآت [146]: يتمتع العضو القنصلي الفخري بالإعفاء من أي ضرائب أو رسوم على المكافآت أو المرتبات التي يتقاضاها من الدولة الموفدة مقابل أداء مهامه القنصلية. ويعكس هذا الإعفاء التقدير الدولي لمكانة القنصل الفخري وتمكينه من التركيز على أداء وظائفه الرسمية دون العبء المالي الإضافي الذي قد ينشأ من النظام الضريبي المحلي.

الإعفاء من الخدمات الشخصية والعامة [147]: تعفى البعثة القنصلية الفخرية وأعضاؤها من جميع أنواع الخدمات الشخصية أو العامة، بما في ذلك الالتزامات العسكرية مثل التجنيد الإجباري، أو تسخير الممتلكات للجهود الدفاعية، أو إيواء الجنود أو أي استخدام مماثل لممتلكاتهم. ويهدف هذا الإعفاء إلى حماية استقلالية العضو الفخري وأسرته، وضمان قدرتهم على أداء المهام الرسمية بكفاءة دون أي تدخل خارجي.

حرية تعيين الأعضاء القنصليين الفخريين [148]:تتمتع الدولة الموفدة بحرية تعيين الأعضاء القنصليين الفخريين وفق ما تراه مناسبًا، شريطة إشعار الدولة المستقبلة بالأسماء والمهام ومراتبهم. ويُمنح هؤلاء الأعضاء، بموجب هذه الحرية، الاستقلالية في أداء المهام الرسمية داخل حدود الدولة المستقبلة، مع التزامهم

[145] - انظر المادة 65 من اتفاقية فينا للعلاقات القصلية 1963م.
[146] - انظر المادة 66 من اتفاقية فينا للعلاقات القصلية 1963م.
[147] - انظر المادة 67 من اتفاقية فينا للعلاقات القصلية 1963م.
[148] - انظر المادة 68 من اتفاقية فينا للعلاقات القصلية 1963م.

بالقوانين المحلية والاتفاقيات الدولية، مما يضمن توازنًا دقيقًا بين حقوق الدولة الموفدة وواجبات الدولة المستقبلة. وقد قدمنا شرحا وافيا لمكانة القنصل الفخري وفقا للقانون الوطني في الباب الأخير الفصل الثالث.

الفرع الخامس: أحكام عامة – إنشاء وكالات قنصلية وإدارتها

لكل دولة الحق في إنشاء وكالات قنصلية أو قبولها على أراضي الدولة المستقبلة، على أن تُدار هذه الوكالات بواسطة وكلاء قنصليين لم يُعينوا كرؤساء بعثات. ويهدف هذا النظام إلى تمكين الدول من توسيع نطاق تمثيلها القنصلي في أماكن متعددة داخل الدولة المستقبلة، مع الحفاظ على كفاءة العمل القنصلي وضمان وصول الخدمات القنصلية إلى المواطنين. ويخضع إنشاء هذه الوكالات ووجودها لموافقة مسبقة من الدولة المستقبلة، ما يتيح لها التأكد من توافق النشاط القنصلي مع القوانين المحلية، وحماية الأمن العام والنظام القانوني داخل أراضيها [149].

الشروط الخاصة بممارسة الأنشطة: تُحدد، بموجب اتفاق رسمي بين الدولة الموفدة والدولة المستقبلة، جميع الشروط الخاصة بممارسة هذه الوكالات لأنشطتها. ويشمل ذلك نطاق الاختصاص القنصلي لكل وكالة، والمهام المسموح للوكيل القنصلي بالقيام بها، مع مراعاة الامتثال للقوانين والأنظمة المحلية. وتسعى هذه الترتيبات إلى ضمان توازن دقيق بين تمكين الوكلاء القنصليين من أداء مهامهم الرسمية بفعالية، وبين احترام سيادة الدولة المستقبلة وعدم التدخل في شؤونها الداخلية.

المزايا والحصانات: يتضمن الاتفاق أيضًا تحديد المزايا والحصانات التي يُمكن أن يتمتع بها الوكلاء القنصليون، بما يتيح لهم ممارسة مهامهم ضمن حدود صلاحياتهم الرسمية. وتشمل هذه المزايا عادة الحصانة الجزئية بالنسبة للأعمال الرسمية، الإعفاء من بعض القيود الإدارية المحلية، والتسهيلات المتعلقة بالاتصالات والتعامل مع السلطات المحلية، بما يضمن استمرارية العمل القنصلي وكفاءته دون المساس بحقوق الدولة المستقبلة أو المواطنين.

الهدف من التنظيم: تهدف هذه الأحكام إلى توفير إطار قانوني مرن ومنظم لإدارة الوكالات القنصلية التي لا يقودها رؤساء بعثات، بما يسمح بالدعم القنصلي المكثف للمواطنين، وحماية مصالح الدولة الموفدة، وفي الوقت نفسه الحفاظ على حقوق الدولة المستقبلة وأمنها وسلامة نظامها القانوني. ويشكل هذا النظام جزءًا من الترتيبات الدولية الشاملة لضمان أن يكون التمثيل القنصلي فعالاً وموحداً، مع مراعاة مختلف المستويات التنظيمية بين الوكلاء، الأعضاء الفخريين، ورؤساء البعثات الرسمية .

[149] - انظر المادة 69 من اتفاقية فينا للعلاقات القصلية 1963م.

- مباشرة البعثات الدبلوماسية للأعمال القنصلية: تسري أحكام اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية على البعثات الدبلوماسية في حالة قيامها بأعمال قنصلية، ضمن الحدود التي يسمح بها نطاق وظائفها الدبلوماسية. ويعني ذلك أن البعثة الدبلوماسية، على الرغم من طبيعتها التمثيلية العامة، يمكن أن تُكلف بمهام قنصلية محددة، بما يضمن استمرار تقديم الخدمات للمواطنين وحماية مصالح الدولة الموفدة في الدولة المستقبلة [150].

- إخطار الدولة المستقبلة: يجب على الدولة الموفدة إخطار الدولة المستقبلة بأسماء أعضاء بعثتها الدبلوماسية الذين سيتم تكليفهم بالأعمال القنصلية، سواء بشكل دائم أو مؤقت، وذلك عبر وزارة الخارجية أو الجهة المختصة المعينة. ويهدف هذا الإخطار إلى ضمان وضوح المسؤوليات الرسمية وتسهيل التواصل والتنسيق بين السلطات المحلية والبعثة الدبلوماسية أثناء أداء المهام القنصلية.

- الاتصال بالسلطات المحلية والمركزية: عند مباشرة الأعمال القنصلية، يُسمح للبعثة الدبلوماسية بالتواصل مباشرة مع السلطات المحلية ضمن نطاق دائرة اختصاص القنصلية، مثل البلديات، مكاتب التسجيل المدني، أو أي هيئة حكومية مسؤولة عن الشؤون القنصلية. والسلطات المركزية في الدولة الموفد إليها، إذا سمحت القوانين أو الأنظمة المحلية بذلك، أو بما تحدده الاتفاقيات الدولية ذات الصلة، لضمان التنسيق على مستوى الدولة وتسهيل أداء المهام الرسمية.

مزايا وحصانات أعضاء البعثة: يظل جميع أعضاء البعثة الدبلوماسية المكلفون بالأعمال القنصلية مستفيدين من المزايا والحصانات المحددة وفق قواعد القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الدبلوماسية، بما في ذلك الحصانة الجزئية بالنسبة للأعمال القنصلية التي يقومون بها، مع مراعاة عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدولة المستقبلة. ويعكس ذلك توازنًا دقيقًا بين حماية الموظفين الرسميين وتمكينهم من أداء مهامهم بفاعلية، وبين سيادة الدولة المستقبلة وحقوق مواطنيها. وتهدف هذه الأحكام إلى ضمان استمرارية العمل القنصلي بشكل قانوني ومنظم داخل نطاق البعثات الدبلوماسية، مع توفير إطار قانوني يحمي الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين أثناء مزاولة أعمالهم، ويتيح لهم تقديم الخدمات الرسمية للمواطنين، دون المساس بسيادة الدولة المستقبلة أو تجاوز حدود اختصاصهم الرسمي. .

[150] - انظر المادة 70 من اتفاقية فينا للعلاقات القصلية 1963م.

- الأعضاء القنصليون من رعايا الدولة الموفد إليها والمقيمون فيها إقامة دائمة

تنص الاتفاقية على أن الأعضاء القنصليين الذين يحملون جنسية الدولة الموفد إليها أو المقيمين فيها إقامة دائمة، يتمتعون بمجموعة محدودة من الحصانات والامتيازات أثناء تأدية أعمالهم الرسمية، ما لم تمنح الدولة الموفد إليها تسهيلات إضافية أو استثناءات خاصة [151]. ويقتصر هذا التمتع على الحصانة القضائية والحرمة الشخصية عند مباشرة الأعمال الرسمية فقط، مما يعني أن أي نشاط خارج نطاق الأعمال القنصلية لا يخضع لهذا الحماية الخاصة. كما يُطبق عليهم الامتيازات المحددة في الفقرة (3) من المادة 44، بالإضافة إلى أحكام المادة 42، بما يضمن توجيه تعامل الدولة معهم ضمن إطار قانوني متوازن يحمي الوظائف الرسمية دون التوسع في الحصانات. في حال مباشرة إجراءات جنائية ضد هؤلاء الأعضاء، يتعين أن تتم هذه الإجراءات بطريقة تقلل من أي تأثير على أداء مهامهم القنصلية، مع مراعاة أن الحجز أو الاعتقال يجب أن يكون استثناءً، ويقتصر على الحالات التي تقتضيها الضرورة القصوى، بما يحافظ على استمرارية الأعمال الرسمية للبعثة القنصلية. أما باقي أعضاء البعثة القنصلية الذين ينتمون إلى رعايا الدولة الموفد إليها أو المقيمين فيها، بما يشمل أفراد عائلاتهم، وأفراد عائلات الأعضاء القنصليين المذكورين في الفقرة (1)، فإنهم يتمتعون بالتسهيلات والمزايا والحصانات التي تمنحها الدولة الموفد إليها ضمن حدودها، بما يضمن سلامة أداء البعثة لمهامها الرسمية دون تعطيل أو مضايقة.

ويُلزم هذا النظام الدولة الموفد إليها بممارسة سلطاتها بطريقة عادلة ومتوازنة تجاه هؤلاء الأشخاص، بحيث لا تُعيق سلطاتها بشكل كبير الأعمال القنصلية، ويُحافظ على تناغم العلاقة بين الدولة المستقبلة وعضو البعثة.

- مبدأ عدم التفرقة: تنص الاتفاقية على أن[152] الدولة الموفد إليها ملزمة بعدم التفرقة بين الدول عند تطبيق أحكام هذه الاتفاقية. ويعني ذلك أن جميع الدول الموفدة، وأعضاء بعثاتها القنصلية، يجب أن يُعاملوا وفق نفس المعايير، دون تمييز على أساس الجنسية أو مكان الإقامة أو الدرجة الرسمية للبعثة. يضمن هذا المبدأ تساوي الحقوق والواجبات لجميع البعثات القنصلية، ويعزز المساواة بين الدول في ممارسة المهام القنصلية وحماية مصالحها، بما يساهم في استقرار العلاقات الدولية والقنصلية على أسس عادلة ومتوازنة .

---

[151] - انظر المادة 71 من اتفاقية فينا للعلاقات القصلية 1963م.
[87] - انظر المادة 72 من اتفاقية فينا للعلاقات القصلية 1963م.

- استثناءات مبدأ عدم الفرقة في المعاملة، حيث تؤكد الاتفاقية [153]على ضرورة عدم التفرقة بين الدول عند تطبيق أحكام اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية، إلا أن هناك حالات محددة يُسمح فيها باختلاف المعاملة دون أن يُعتبر ذلك انتهاكًا للاتفاقية، بما يضمن المرونة العملية ويأخذ بعين الاعتبار طبيعة العلاقات الثنائية والعرف الدولي:

- المعاملة المماثلة للبعثات: يُستثنى من مبدأ عدم التفرقة الحالات التي تطبق فيها الدولة الموفد إليها نفس نصوص وأحكام الاتفاقية على بعثات الدولة الموفدة لديها. أي أن المعاملة تختلف عن بقية الدول ليس بسبب التمييز، بل لأنها تعكس التزام الدولة الموفد إليها بتطبيق الاتفاقية بمرونة وتساوي مع بعثات الدولة الموفدة نفسها. ويعني ذلك أن أي امتياز أو تقييد يُطبق على بعثات دولة معينة يُمكن أن يُطبق بالمثل على البعثة المقابلة في الدولة نفسها، بما يحفظ العدالة التبادلية والتوازن بين الدول.
اتفاقات ثنائية أو عرف دولي: يُسمح أيضًا باختلاف المعاملة إذا كان هناك اتفاق مسبق أو عرف دولي بين دولتين يقضي بمنح معاملة أفضل لبعضهما البعض مقارنة بما تنص عليه الاتفاقية. في هذه الحالة، يكون منح امتيازات إضافية أو تسهيلات خاصة نتيجة تفاهم ثنائي أو ممارسة عرفية، دون أن يُعد ذلك انتهاكًا لمبدأ عدم التفرقة. ويشمل ذلك أي اتفاقيات على مستوى تبادل التسهيلات القنصلية، أو امتيازات محددة للأعضاء القنصليين، أو أي اعتراف متبادل بمزايا إضافية بين الدولتين. تضمن هذه الاستثناءات حماية العدالة والمساواة في الوقت ذاته، مع السماح بالمرونة العملية واحترام الاتفاقيات الثنائية والعرف الدولي، بحيث يتمكن كل طرف من تكييف تطبيق الأحكام القنصلية بما يحقق مصالحه ويحافظ على استمرارية العمل القنصلي دون انتهاك الاتفاقية.

وتنصت الاتفاقية على أن أحكام اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لا تمس بأي شكل من الأشكال الاتفاقات الدولية القائمة بين الدول الأطراف في الاتفاقية، سواء كانت هذه الاتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف. وهذا يضمن استمرار سريان الاتفاقات السابقة دون أي تعارض أو تضارب مع نصوص هذه الاتفاقية [154].

[154] - انظر المادة 73 من اتفاقية فينا للعلاقات القصلية 1963م.

كما تُتيح هذه المادة للدول الأطراف الحرية المطلقة في إبرام اتفاقات دولية جديدة فيما بينها، بما في ذلك الاتفاقات التي تؤكد نصوص هذه الاتفاقية أو تكملها؛ أي أن الدول يمكنها توقيع اتفاقيات تعيد التأكيد على أحكام الاتفاقية الحالية أو توضح تفاصيل إضافية لتطبيقها العملي بما يعزز الفاعلية والالتزام المتبادل. او توسع نطاق تطبيق الاتفاقية؛ أي أنه يمكن للدول الاتفاق على توسيع صلاحيات أو التزامات القنصليات وأعضاء البعثات القنصلية لتشمل مجالات إضافية لم تكن مغطاة بالنصوص الأصلية، بما يتلاءم مع الاحتياجات الحديثة للتعاون الدولي. او ترتيبات دولية أخرى لتعزيز التعاون القنصلي والدبلوماسي؛ ويشمل ذلك أي آليات أو أطر تعاونية دولية تهدف إلى تسهيل العمل القنصلي، حماية مصالح الدول ومواطنيها، وضمان تنفيذ الالتزامات الدبلوماسية بفعالية، سواء على الصعيد الثنائي أو المتعدد الأطراف.

تهدف هذه الأحكام إلى تحقيق التوازن بين الالتزام بالاتفاقية والحفاظ على مرونة الدول في تطوير علاقاتها الدولية، بما يضمن استمرار التعاون القنصلي والدبلوماسي دون أي قيود غير مبررة، مع احترام الاتفاقات السابقة والجديدة على حد سواء.

التوقيع على الاتفاقية: أكدت الاتفاقية [155] أن باب التوقيع على اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية يظل مفتوحًا أمام مجموعة محددة من الدول، بما يضمن شمولية الانضمام واحترام الأطر الدولية. وتشمل هذه الدول؛ الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، حيث يُتاح لها التوقيع مباشرة لضمان تمثيلها الكامل ضمن النظام الدولي. الدول الأعضاء في أي من الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة، بما يشمل المؤسسات التي لها صلة مباشرة بالتعاون القنصلي والدبلوماسي، وذلك لإتاحة الفرصة لهذه الدول للمساهمة في وضع القواعد وتنظيم العلاقات القنصلية، والدول المنضمة إلى نظام محكمة العدل الدولية، لضمان احترامها للمعايير القانونية الدولية التي تقوم عليها الاتفاقية. أي دولة أخرى تدعوها الجمعية العامة للأمم المتحدة للانضمام إلى هذه الاتفاقية، بما يعكس الطابع التعاوني والشامل للاتفاقية ومرونتها في استقبال دول جديدة. كما حددت المادة أماكن وتواريخ التوقيع لتسهيل عملية الانضمام: حتى 31 أكتوبر 1963، يُتاح التوقيع في وزارة الخارجية الاتحادية للجمهورية النمساوية. بعد ذلك، وحتى 31 مارس 1964، يكون التوقيع متاحًا لدى مقر الأمم المتحدة بنيويورك. التصديق على الاتفاقية نصت الاتفاقية [156] على انه، يُعرض على الدول الموقعة التصديق على الاتفاقية وفق الإجراءات الدستورية والقانونية الخاصة بكل دولة. ويجب أن تُودع وثائق التصديق الرسمية لدى الأمين العام للأمم المتحدة، ليتم تسجيلها رسميًا، بما يضمن الشفافية والاعتراف الدولي

---

155 - انظر المادة 74 من اتفاقية فينا للعلاقات القصلية 1963م.

156 - انظر المادة 75 من اتفاقية فينا للعلاقات القصلية 1963م.

بالاتفاقية. يُعد التصديق خطوة أساسية لتأكيد التزام الدولة الموقعة بجميع نصوص الاتفاقية، وتحويل التوقيع إلى التزام قانوني وفعلي على صعيد العلاقات القنصلية.

الانضمام إلى الاتفاقية: نصت الاتفاقية على [157]، أن الاتفاقية تظل مفتوحة لانضمام أي دولة تنتمي إلى إحدى الفئات الأربع المحددة في المادة 74، حتى بعد فترة التوقيع الرسمي. يُودع وثيقة الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة. وتصبح الدولة المنضمة ملزمة بالاتفاقية وملتزمة بجميع حقوقها والتزاماتها اعتبارًا من تاريخ سريان مفعول الاتفاقية وفق المادة التالية.

هذه المادة تعكس الطبيعة الشاملة للاتفاقية، وتتيح فرصة الانضمام حتى للدول التي لم تشارك في مرحلة التوقيع الأصلي، بما يوسع دائرة التعاون القنصلي الدولي ويضمن استمرارية العمل وفق القواعد الموحدة.

سريان مفعول الاتفاقية [158] ، تصبح الاتفاقية نافذة بعد مرور ثلاثين (30) يومًا من تاريخ إيداع الوثيقة الثانية والعشرين للتصديق أو الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة. وبالنسبة لأي دولة تصادق أو تنضم بعد إيداع الوثيقة الثانية والعشرين، فإن الاتفاقية تصبح نافذة المفعول لديها بعد مرور ثلاثين (30) يومًا من تاريخ إيداع وثيقة التصديق أو الانضمام. هذا النظام يضمن أن كل دولة تحصل على فترة زمنية كافية للاطلاع على نصوص الاتفاقية وإتمام الإجراءات الداخلية اللازمة، مع الحفاظ على التسلسل القانوني الدولي لبدء سريان المفعول.

الإخطارات التي يقوم بها الأمين العام للأمم المتحدة [159]:على أن الأمين العام للأمم المتحدة يتحمل دورًا محوريًا في ضمان الشفافية والتنظيم الرسمي لانضمام الدول وتفعيل اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية. ويشمل ذلك عدة مهام أساسية تتمثل فيما يلي:

- تسجيل التوقيعات على الاتفاقية: بعد فتح باب التوقيع على الاتفاقية وفق المادة (74)، يقوم الأمين العام بتسجيل جميع التوقيعات الرسمية للدول المنضمة. هذا التسجيل يُعد خطوة رسمية تُعزز الاعتراف الدولي بالاتفاقية، ويتيح تتبع الدول الموقعة والإعلان عن مشاركتها في نطاق قانوني موحد.

- إيداع وثائق التصديق أو الانضمام: يلتزم الأمين العام بتلقي وإيداع جميع وثائق التصديق التي تقدمها الدول وفق المادة (75)، وكذلك وثائق الانضمام الجديدة وفق المادة (76). ويتم توثيق كل عملية إيداع بشكل

[157] - انظر المادة 76 من اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية 1963م.
[158] - انظر المادة 77 من اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية 1963م
[159] - انظر المادة 78 من اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية 1963م

رسمي، مع تحديد تاريخ استلام الوثيقة، ليصبح بالإمكان تحديد متى تصبح الالتزامات القانونية للدولة المنضمة نافذة المفعول.

- تحديد تاريخ سريان الاتفاقية: بعد إكمال عمليات التسجيل والإيداع، يقوم الأمين العام بالإعلان رسميًا عن تاريخ سريان الاتفاقية وفق المادة (77). يشمل ذلك: تاريخ سريان الاتفاقية بعد مرور ثلاثين (30) يومًا من إيداع الوثيقة الثانية والعشرين للتصديق أو الانضمام.

- تحديد تاريخ بدء نفاذ الاتفاقية لكل دولة تنضم لاحقًا بعد الوثيقة الثانية والعشرين، بحيث تصبح نافذة المفعول لديها بعد مرور ثلاثين (30) يومًا من تاريخ إيداعها لوثيقة التصديق أو الانضمام.

هذه الإجراءات التي يقوم بها الأمين العام تضمن الوضوح القانوني والدقة الإجرائية في جميع مراحل تطبيق الاتفاقية، وتُسهم في الحفاظ على التنسيق الدولي بين الدول الأطراف. كما توفر قاعدة مرجعية رسمية لكل دولة لتأكيد حقوقها والتزاماتها بموجب الاتفاقية، وتتيح متابعة جميع العمليات المتعلقة بالتصديق والانضمام بشكل منهجي ومنظم .

اللغات الرسمية للاتفاقية

ونصت الاتفاقية [160] على انه، يُودع أصل الاتفاقية باللغات التالية لدى الأمين العام للأمم المتحدة: الإنجليزية، الصينية، الإسبانية، الفرنسية، الروسية. تعتبر كل نسخة من هذه النسخ نسخة معتمدة رسمية، ويُستخرج منها نسخ مطابقة لجميع الدول المنضمة للاتفاقية، لضمان توحيد الفهم القانوني لنصوصها.وفقا لما ورد في المادة 74 من الاتفاقية.

[160] - انظر المادة 79 من اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية 1963م

الباب الثالث

الحق في التمثيل الدبلوماسي

الحق في التمثيل الدبلوماسي يُعد أحد المبادئ الجوهرية في القانون الدولي، إذ يعكس قدرة الدولة على إقامة علاقات رسمية ومنظمة مع الدول الأخرى، بما يضمن الدفاع عن مصالحها وحماية مواطنيها في الخارج. هذا الحق لا يقتصر على مجرد الإرسال الرسمي لممثليها، بل يشمل القدرة على تأسيس البعثات الدبلوماسية والقنصلية، وضمان ممارسة هذه البعثات مهامها ضمن إطار القانون الدولي. من خلال هذا الحق، تتجلى السيادة الخارجية للدولة، ويصبح لها موقع رسمي على الساحة الدولية يمكنها من خلاله التفاوض والتعاون والمشاركة في مختلف الأنشطة الدولية.

- تعريف الحق في التمثيل الدبلوماسي

الحق في التمثيل الدبلوماسي هو القدرة القانونية والسياسية للدولة على إرسال وزراء أو ممثلين رسميين للعمل كوسطاء لها لدى الدول الأخرى، بما يتيح لها، إقامة البعثات الدبلوماسية على أراضي الدول المستقبلة. وممارسة المهام الدبلوماسية والقنصلية وفقًا للقوانين والاتفاقيات الدولية المعمول بها، والدفاع عن مصالحها الوطنية وحماية مواطنيها بالخارج. هذا الحق يُعرف أيضًا بأنه الحق الفعلي في إقامة البعثات الدبلوماسية وإرسالها، ويشكل ركيزة أساسية للعلاقات الدولية المنظمة والمتوازنة .

نطاق حق تبادل البعثات الدبلوماسية

يقتصر الحق في تبادل البعثات الدبلوماسية على الدول ذات السيادة والمستقلة. ويُعتبر هذا الحق معيارًا أساسيًا لتحديد السيادة الخارجية للدولة، إذ لا يمكن للأقاليم أو المناطق الخاضعة لسلطة دولة أخرى ممارسة هذا الحق بشكل مستقل. ومن خلال هذا الحق، تتمكن الدول من إقامة علاقات رسمية مباشرة، مما يتيح لها تبادل المعلومات، وحماية مصالحها، والمشاركة في الحوار الدولي الرسمي، وضمان حقوق مواطنيها في الخارج.

الفصل الأول

أهمية الحق في التمثيل الدبلوماسي

الحق في التمثيل الدبلوماسي ليس مجرد امتياز شكلي تمنحه القوانين الدولية، بل يمثل أداة جوهرية تعكس قوة الدولة ومكانتها على الساحة الدولية، ويؤدي وظائف استراتيجية متشابكة على الأصعدة السياسية والاقتصادية والثقافية. تتجلى أهميته في عدة أبعاد رئيسية:

- يعد الحق في التمثيل الدبلوماسي عنصرًا أساسيًا لإبراز استقلال الدولة وحرية اتخاذ قراراتها الدولية دون أي تدخل خارجي، بمعنى انه يعزز السيادة الوطنية . ومن خلال البعثات الدبلوماسية، تستطيع الدولة ممارسة سيادتها في الخارج، وإبداء مواقفها الرسمية، والمساهمة في صياغة سياسات دولية تتماشى مع مصالحها القومية. كما يعكس هذا الحق قدرة الدولة على الدفاع عن نفسها ومصالحها ضد أي ضغوط خارجية قد تؤثر على استقلالية قراراتها.

- يوفر الحق في التمثيل الدبلوماسي إطارًا قانونيًا متكاملًا لممارسة الدبلوماسية بطريقة رسمية ومنسقة بمعنى انه يعمل على تنظيم العلاقات الدولية . يضمن هذا الإطار أن تكون العلاقات بين الدول منظمة وفق قواعد معترف بها دوليًا، بما يحافظ على استقرار النظام الدولي ويمنع نشوب النزاعات نتيجة سوء الفهم أو الفوضى في الاتصالات الرسمية. كما يتيح هذا الإطار تحديد صلاحيات ومسؤوليات كل بعثة دبلوماسية، بما يشمل امتيازاتها وحصاناتها، مما يسهم في حماية مصالح الدول وممثليها.هذا الاطار من القواعد المقننة عن القواعد العرفية ، أزال عن بعضها الشكوك وعدم اليقين ، واستحدثت بعض القواعد ، التي على قلتها ساعدت على تكييف القانون مع متطلبات المجتمع الدولي المعاصر [161].

- يمكن الدولة، عبر بعثاتها الدبلوماسية، من الدفاع عن مصالحها الاقتصادية والسياسية والثقافية. فالحق في التمثيل الدبلوماسي يمنح الدولة القدرة على متابعة مصالحها التجارية والاستثمارية في الخارج، وحماية مواطنيها من أي انتهاكات أو تضرر أثناء تواجدهم خارج الوطن، إضافة إلى تعزيز حضورها الثقافي والعلمي والسياسي. كما يسهم في تمكين الدولة من إدارة الأزمات الدولية أو النزاعات بما يتوافق مع مصالحها الوطنية.

---

161 - د. عدنان البكري ، العلاقات الدبلوماسية والقصلية، كاظمة للنشر والترجمة والتوزيع ، الكويت ، 1985، ص36

- يتيح الحق في التمثيل الدبلوماسي للدولة إقامة قنوات رسمية للتفاوض والتعاون مع الدول الأخرى، سواء على المستوى الثنائي أو ضمن المنظمات الدولية متعددة الأطراف. من خلال هذه القنوات، يمكن للدولة المشاركة في تعزيز السلام والأمن الدوليين، والتعاون في مجالات التجارة والاقتصاد، وتبادل الخبرات العلمية والثقافية، والمساهمة في إيجاد حلول مشتركة للتحديات العالمية. وبذلك، يصبح الحق في التمثيل الدبلوماسي أداة استراتيجية لتعزيز الاستقرار الدولي والتنمية المشتركة.
باختصار، الحق في التمثيل الدبلوماسي ليس مجرد حق رمزي، بل هو ركيزة أساسية للسيادة الوطنية، وأداة تنظيمية للعلاقات الدولية، ووسيلة لحماية المصالح الوطنية، وقناة لتعزيز التعاون الدولي، مما يجعله حجر الزاوية في النظام الدولي الحديث .

التمييز بين الدول في التاريخ الدبلوماسي
منذ نشوء العلاقات الدبلوماسية كنظام منظم بين الكيانات السياسية، ارتبط مفهوم التمثيل الدبلوماسي بفكرة التدرج في المكانة الدولية، حيث لم يكن لجميع الدول أو الكيانات الممثلة في المجتمع الدولي آنذاك الحق ذاته في إنشاء بعثات أو تبادلها على قدم المساواة. بل كانت هناك فوارق جوهرية تُرسّخ التمييز بين القوى الكبرى صاحبة النفوذ العسكري والاقتصادي والسياسي، وبين الدول الصغيرة أو المتوسطة ذات النفوذ المحدود.

تاريخيًا، احتكرت الدول القوية حق إنشاء السفارات (Embassies)، حيث كان السفير يمثل أعلى درجات التمثيل الدبلوماسي ويُنظر إليه باعتباره المبعوث الشخصي للملك أو الإمبراطور. أما الدول الأصغر، فلم يكن يُسمح لها إلا بإنشاء بعثات أقل مرتبة، تُعرف بالـ Legations، والتي يرأسها وزراء مفوضون أو مبعوثون من الدرجة الثانية. هذا التدرج لم يكن مجرد تفصيل بروتوكولي، بل كان يعكس تصورًا راسخًا بأن الدول الكبرى فقط هي التي تستحق كامل الامتيازات الدبلوماسية.

مع تطور القانون الدولي الحديث، خاصة بعد الحربين العالميتين، برز مبدأ المساواة السيادية بين الدول باعتباره أحد الركائز الأساسية للنظام الدولي. فقد نص ميثاق الأمم المتحدة على مساواة الدول جميعها في الحقوق والواجبات، بصرف النظر عن حجمها الجغرافي أو قوتها الاقتصادية أو نفوذها العسكري. وبذلك، تم إلغاء التمييز الرسمي بين السفارات والليغاسيونات، وأصبح لكل دولة، مهما كان حجمها، الحق الكامل

في إنشاء بعثات دبلوماسية من مستوى سفارة. هذا التحول يعكس نزوع المجتمع الدولي نحو العدالة والمساواة في العلاقات بين الدول.

ورغم أن التمييز بين الدول لم يعد معترفًا به من الناحية القانونية، إلا أن الواقع العملي لا يزال يحمل بصمات واضحة لعدم المساواة، خاصة في المجالات المرتبطة بموازين القوى الدولية:
مجلس الأمن: الدول الكبرى فقط هي التي تمتلك مقاعد دائمة، مع حق النقض (الفيتو)، مما يمنحها امتيازًا سياسيًا يتعارض مع المساواة الشكلية.
تعديل ميثاق الأمم المتحدة: يشترط موافقة الدول الكبرى ذات المقاعد الدائمة في مجلس الأمن، وهو قيد يعكس استمرار الهيمنة الفعلية للقوى العظمى.

الاعتراض على قرارات مجلس الأمن: يمكن للدول الخمس الكبرى أن توقف أو تعطل أي قرار دولي، حتى لو حظي بدعم الغالبية الساحقة من أعضاء المجلس.
الفوارق في القدرات الدبلوماسية: تسمح الموارد المالية والسياسية للدول الكبرى بإنشاء بعثات ضخمة تضم مئات الموظفين وتغطي معظم العواصم العالمية، بينما تكتفي الدول المتوسطة أو الصغيرة بعدد محدود من السفارات أو المكاتب، مما يقلص قدرتها على التأثير في القرارات الدولية.

إذن، يظهر أن مبدأ المساواة بين الدول في التمثيل الدبلوماسي قائم نظريًا وقانونيًا، ويُحترم في المعاملات البروتوكولية الرسمية، لكنه محدود واقعيًا بفعل تفاوت القدرات والإمكانات، وكذلك بفعل الهياكل السياسية العالمية التي تعكس هيمنة القوى الكبرى. وهكذا يبقى التمثيل الدبلوماسي مرآة تكشف التوتر المستمر بين المثالية القانونية التي تدعو إلى المساواة، والحقائق السياسية التي تكرس الفوارق .

الدول الناقصة السيادة والدول الجديدة

يشكل الحق في التمثيل الدبلوماسي أحد أبرز مظاهر السيادة الخارجية للدولة، وهو معيار أساسي لمدى تمتع الكيان السياسي بالشخصية الدولية الكاملة. غير أن هذا الحق لم يكن متاحًا للجميع، إذ تُحرم منه الأقاليم الناقصة السيادة أو تلك التي تخضع لسلطة دولة أخرى، كما أن الدول الجديدة عند نشأتها لا تتمتع تلقائيًا بهذا الحق إلا وفق شروط محددة .

الدول أو الأقاليم الناقصة السيادة، ونقصد بها تلك الأقاليم التي تكون خاضعة لسلطة أجنبية – سواء كانت تحت الانتداب أو الوصاية أو الاستعمار – لا تملك الحق في تبادل البعثات الدبلوماسية بشكل مستقل، لأن هذا الحق يرتبط بوجود سيادة كاملة على العلاقات الخارجية. فالمستعمرات أو الأقاليم التابعة، حتى وإن تمتعت بقدر من الحكم الذاتي الداخلي، لا تستطيع إقامة سفارات أو قنصليات خاصة بها، حيث يتولى هذا الدور حصريًا الدولة الأم أو السلطة الحاكمة.

ففي حالات الاتحاد بين دولتين أو أكثر، لتشكيل دولة واحدة موحدة، ينتقل الحق في التمثيل الدبلوماسي من الكيانات السابقة إلى الدولة الجديدة، باعتبارها الكيان الدولي الوحيد المتمتع بالشخصية القانونية. مثال على ذلك اتحاد اليمنين (22 مايو 1990م): عند توحيد الجمهورية العربية اليمنية (اليمن الشمالي) وجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية (اليمن الجنوبي)، أصبح الحق في التمثيل الدبلوماسي للجمهورية اليمنية، وفقد الكيانان السابقان أي صفة مستقلة في تبادل البعثات.

الوحدة بين مصر وسوريا (1958م): أسفر الاتحاد عن قيام الجمهورية العربية المتحدة، التي ورثت حق التمثيل الدبلوماسي وحدها. لكن بعد انفصال سوريا في 1961م، استعاد كل من مصر وسوريا حقهما في إدارة علاقاتهما الخارجية بشكل مستقل. وهذه الأمثلة تبرز أن حق التمثيل الدبلوماسي يرتبط بوجود الدولة كوحدة سياسية مستقلة، ولا يُمارس بشكل مزدوج أو متوازي عند الاتحاد.

وعند استقلال دولة جديدة نتيجة الانفصال أو إنهاء الاستعمار، يُشترط لاعترافها بحق التمثيل الدبلوماسي توافر شرطين أساسيين: الشخصية الدولية الكاملة: أي الاعتراف الدولي بوجودها كدولة ذات سيادة مستقلة. الاستقلال التام في إدارة العلاقات الخارجية: بحيث لا تبقى خاضعة لوصاية الدولة الأم أو مرتبطة بها بعلاقات تجعلها غير قادرة على إدارة تمثيلها الخارجي.

أمثلة بارزة على ذلك:

العديد من الدول الإفريقية مثل نيجيريا، غانا، وتنزانيا التي حصلت على استقلالها بعد الحرب العالمية الثانية، وسرعان ما حصلت على عضوية الأمم المتحدة ومارست حق التمثيل الدبلوماسي. الدول الآسيوية مثل الهند، إندونيسيا، وماليزيا، التي برزت كدول مستقلة ذات سيادة، وأقامت بعثات دبلوماسية خاصة بها.

إن دراسة أوضاع الدول الناقصة السيادة والدول الجديدة تكشف أن التمثيل الدبلوماسي ليس مجرد مسألة تقنية، بل هو انعكاس مباشر لمدى الاعتراف الدولي بالسيادة. فكلما كانت الدولة مستقلة في قرارها الخارجي

ومعترفًا بها من المجتمع الدولي، كلما كان لها الحق الكامل في إرسال واستقبال البعثات الدبلوماسية. أما الكيانات التابعة أو غير المكتملة السيادة، فتبقى محرومة من هذا الحق إلى أن تستكمل مقومات الدولة ذات السيادة .

أمثلة حديثة على الدول الجديدة وممارسة الحق في التمثيل الدبلوماسي

1- جنوب السودان (2011م): يُعد جنوب السودان أحد أبرز الأمثلة الحديثة على نشوء دولة جديدة نتيجة الانفصال عن دولة قائمة. بعد عقود من النزاع الأهلي بين الشمال والجنوب في السودان، نص اتفاق السلام الشامل (2005م) على إجراء استفتاء لتقرير المصير. في يوليو 2011م، أعلن الجنوب استقلاله رسميًا، وسرعان ما اعترفت به الأمم المتحدة ليصبح العضو رقم (193). مباشرة بعد الاعتراف، افتتحت جمهورية جنوب السودان بعثاتها الدبلوماسية في الدول الكبرى مثل الولايات المتحدة، بريطانيا، والصين، كما استقبلت بعثات أجنبية في عاصمتها جوبا.

هذا المثال يوضح أن الاعتراف الدولي السريع منح الدولة الوليدة القدرة الكاملة على ممارسة حق التمثيل الدبلوماسي بشكل طبيعي ضمن المجتمع الدولي.

2- كوسوفو (2008م) إعلان كوسوفو استقلالها عن صربيا في فبراير 2008م أثار جدلاً واسعًا في القانون الدولي. اعترفت بها أكثر من 100 دولة، من بينها الولايات المتحدة ومعظم دول الاتحاد الأوروبي. في المقابل، رفضت دول أخرى الاعتراف بها مثل روسيا، الصين، وإسبانيا، مما أدى إلى انقسام دولي بشأن وضعها القانوني. هذا الانقسام انعكس على ممارسة التمثيل الدبلوماسي؛ فكوسوفو تمكنت من إرسال واستقبال بعثات دبلوماسية مع الدول المعترفة بها، لكنها محرومة من ذلك في الدول التي لم تعترف باستقلالها. وهنا يتضح أن ممارسة الحق في التمثيل الدبلوماسي يتوقف ليس فقط على إعلان الاستقلال، بل أيضًا على مدى الاعتراف الدولي الذي يحظى به الكيان الجديد.

3- فلسطين: رغم حصولها على صفة "دولة مراقب غير عضو" في الأمم المتحدة عام 2012، فإنها تمارس التمثيل الدبلوماسي على نطاق واسع من خلال بعثات في أكثر من 130 دولة، لكن وضعها ما زال مقيدًا بعدم الاعتراف الشامل.

تايوان: مثال مغاير، إذ تمارس علاقات دبلوماسية غير رسمية مع غالبية دول العالم عبر مكاتب تمثيلية، نظرًا لعدم اعتراف الأمم المتحدة بها كدولة مستقلة عن الصين.

يُعتبر الاعتراف الدولي بالدولة الجديدة الركيزة الأساسية التي تُحدد مدى قدرتها على ممارسة حقها في التمثيل الدبلوماسي. فحتى لو توفرت لها مقومات الدولة من أرض وشعب وسلطة سياسية، فإن غياب الاعتراف الدولي يجعل ممارستها للحق في تبادل البعثات الدبلوماسية أمرًا محدودًا أو معرقلًا.

أولًا: أنواع الاعتراف وأثرها

الاعتراف الصريح: يتمثل في إعلان دولة ما، بشكل رسمي، اعترافها بالدولة الجديدة. هذا الاعتراف يفتح الباب أمام إقامة علاقات دبلوماسية مباشرة، وإرسال واستقبال السفراء والقناصل، مثال: اعتراف معظم دول العالم بـ جنوب السودان بعد استقلالها عام 2011، مما مكنها بسرعة من افتتاح سفارات في العديد من العواصم الكبرى والانضمام للأمم المتحدة.

الاعتراف الضمني: يتحقق من خلال سلوك عملي دون تصريح رسمي، مثل قبول جوازات سفر الدولة الجديدة، أو توقيع اتفاقيات ثنائية معها، أو تبادل ممثلين دبلوماسيين. مثال: بعض الدول تعاملت مع كوسوفو كدولة ذات سيادة عبر فتح بعثات تمثيلية، حتى وإن لم تُعلن اعترافًا رسميًا باستقلالها.

غياب الاعتراف: في هذه الحالة، تبقى الدولة الجديدة معزولة دبلوماسيًا، غير قادرة على تبادل البعثات بشكل طبيعي، وتضطر أحيانًا إلى اللجوء لتمثيل غير مباشر عبر منظمات دولية أو دول وسيطة. مثال: تايوان التي لا تعترف بها معظم الدول كدولة مستقلة بسبب موقف الصين، مما جعلها تلجأ إلى مكاتب تمثيلية أو بعثات غير رسمية بدل السفارات.

ثانيًا: الاعتراف الجماعي وأثره

الاعتراف عبر الأمم المتحدة: قبول الدولة الجديدة كعضو في الأمم المتحدة يُعد من أقوى صور الاعتراف الجماعي، لأنه يُضفي عليها الشرعية الدولية ويمنحها الحق الكامل في التمثيل الدبلوماسي. مثال: انضمام الدول الإفريقية والآسيوية المستقلة حديثًا في خمسينيات وستينيات القرن العشرين إلى الأمم المتحدة، ما رسخ مكانتها كدول ذات سيادة كاملة.

المنظمات الإقليمية: أحيانًا يُسهم الانضمام إلى منظمات إقليمية مثل الاتحاد الإفريقي أو جامعة الدول العربية في تعزيز الاعتراف بالدولة الجديدة، حتى لو كان الاعتراف الدولي الشامل ما يزال محل نقاش.

ثالثًا: أثر غياب الاعتراف أو انقسامه: إذا كان الاعتراف بالدولة الجديدة محل انقسام، فإن قدرتها على تبادل البعثات الدبلوماسية تصبح جزئية، إذ تستطيع تبادل التمثيل مع الدول التي اعترفت بها فقط. أما في غياب الاعتراف شبه الكامل، فإن الدولة الجديدة قد تواجه عزلة دولية تُقيد قدرتها على ممارسة السيادة الخارجية.

مثال: فلسطين حصلت على اعتراف واسع من أكثر من 130 دولة وعضوية في منظمات دولية مثل اليونسكو، ورغم ذلك لم تُمنح بعد العضوية الكاملة في الأمم المتحدة، مما جعل تمثيلها الدبلوماسي محدودًا في بعض المحافل.

يتضح أن ممارسة الدول الجديدة لحق التمثيل الدبلوماسي لا ينفصل عن الاعتراف الدولي، الذي يُعد الأداة العملية لترجمة السيادة القانونية إلى واقع ملموس. فإذا تحقق الاعتراف الشامل، تمتعت الدولة الجديدة بكامل حقوقها الدبلوماسية. وإذا كان الاعتراف منقسمًا أو غائبًا، بقي حقها في التمثيل حبيس النصوص القانونية، يصطدم بالقيود السياسية والاعتبارات الدولية .

تُبرز هذه الأمثلة الحديثة أن الحق في التمثيل الدبلوماسي ليس مجرد انعكاس للإرادة الداخلية للدولة، بل يعتمد بشكل جوهري على مقدار الاعتراف الدولي بها. فالدول التي تحظى باعتراف واسع – مثل جنوب السودان – تندمج بسرعة في النظام الدولي، بينما تواجه الدول ذات الاعتراف المحدود – مثل كوسوفو أو فلسطين – عراقيل كبيرة في ممارسة هذا الحق، رغم قيامها بمهام دبلوماسية عملية.

تُعد مسألة حق الدول الجديدة في تبادل البعثات الدبلوماسية من أكثر الموضوعات حساسية في القانون الدولي، لأنها ترتبط مباشرة بمفهوم السيادة ومدى استقلال الدولة الناشئة عن الدولة الأم. فبينما يمنح القانون الدولي لكل دولة ذات سيادة كاملة الحق في التمثيل الدبلوماسي، فإن هذا الحق قد يكون مقيدًا أو محل جدل في بعض الحالات الخاصة، خصوصًا عندما تنشأ الدولة الجديدة في ظل ظروف سياسية أو قانونية غير مستقرة، أو عندما تظل مرتبطة بشكل من أشكال التبعية القانونية أو العملية للدولة الأم.

أولًا: الارتباط المستمر بالدولة الأم، فقد تنشأ دولة جديدة لكنها تبقى خاضعة لترتيبات خاصة مع الدولة الأم، مثل: الاستقلال المحدود: حيث تُمنح الدولة الجديدة استقلالًا داخليًا واسعًا، لكنها تظل خاضعة لسيطرة الدولة الأم في إدارة شؤونها الخارجية والدفاعية. اوالحكم الذاتي الموسع: كما في بعض الحالات التي تمنح فيها الدولة الأم إقليمًا واسع الحكم الذاتي مع بقاء العلاقات الخارجية بيدها. في هذه الحالات، لا يمكن القول إن

الدولة الجديدة تمتلك تلقائيًا الحق في تبادل البعثات الدبلوماسية، بل يُرجع الحكم إلى الوثيقة المؤسسة أو الاتفاق الدولي الذي أنشأ هذا الكيان الجديد لتحديد حدود صلاحياته.

ثانيًا: الحالات المتعلقة بحق تبادل البعثات الدبلوماسية، ومنها الاعتراف الصريح بحق الدولة الجديدة:

إذا نصت الوثائق التأسيسية، أو جاء في اتفاق دولي، أو عبر اعتراف المجتمع الدولي بشكل مباشر، على أن الدولة الجديدة تملك الحق في تبادل البعثات الدبلوماسية، فإن الأمر يُصبح محسومًا قانونيًا. مثال: استقلال جنوب السودان (2011م) حيث أُعلن الاعتراف الدولي السريع بحقها الكامل في التمثيل الدبلوماسي.

تفسير الوثيقة الدولية المؤسسة: إذا كانت الوثيقة الدولية أو الاتفاق الذي أنشأ الدولة الجديدة لم ينص بشكل واضح على مسألة تبادل البعثات، يتم اللجوء إلى التفسير العملي. فإذا بادرت الدولة الجديدة بإقامة علاقات دبلوماسية مع دول أخرى، واستقبلت بدورها بعثات دبلوماسية أجنبية، ولم تعترض الدولة الأم على هذه الممارسة، فإن هذا يُعتبر إقرارًا ضمنيًا بتمتع الدولة الجديدة بالسيادة الكاملة، وبالتالي امتلاكها الحق في التمثيل الدبلوماسي. أما إذا اعترضت الدولة الأم على ممارسة هذا الحق، فإن المسألة تتحول إلى نزاع دولي قد يُعرض على المحافل الدولية مثل الأمم المتحدة أو محكمة العدل الدولية.

ثالثًا: ومن تلك الامثلة التطبيقية، هونغ كونغ: بعد عودتها إلى السيادة الصينية (1997م)، منحتها الصين نظام "دولة واحدة بنظامين". ورغم تمتعها بحكم ذاتي واسع في مجالات الاقتصاد والإدارة، إلا أن العلاقات الخارجية والتمثيل الدبلوماسي بقيت اختصاصًا حصريًا للصين، مما يوضح أن الدولة الناشئة أو الكيان الجديد قد يفتقد هذا الحق.

ناميبيا قبل الاستقلال (1990م): خلال فترة الوصاية الدولية، لم يكن لها الحق في تبادل البعثات الدبلوماسية الكاملة، حتى نالت اعترافًا رسميًا باستقلالها.

كوسوفو (2008م): إعلانها للاستقلال أثار خلافًا دوليًا، إذ اعترفت بها بعض الدول ومنحتها حق تبادل البعثات، بينما رفضت دول أخرى الاعتراف، ما جعل حقها في التمثيل الدبلوماسي محل انقسام.

الحالات الخاصة للدول الجديدة تُظهر أن حق التمثيل الدبلوماسي ليس قاعدة مطلقة تطبق آليًا بمجرد نشوء الدولة، بل يعتمد على: النصوص التأسيسية أو الاتفاقيات الدولية. ومدى الاعتراف الدولي الصريح أو الضمني. وموقف الدولة الأم من ممارسة الدولة الجديدة لهذا الحق.

وبذلك، فإن التمثيل الدبلوماسي يصبح مرآة تعكس مستوى الاعتراف الدولي بالدولة الناشئة، ومدى اكتمال استقلالها وسيادتها الفعلية على شؤونها الخارجية .

ومن اهم الملاحظات، انه إذا اعترفت الدولة الأم جزئيًا بقدر محدود من الاستقلال لإقليم معين دون منحه السيادة الكاملة، يكون الاعتراف مقتصرًا على الشؤون الداخلية، ولا يشمل العلاقات الخارجية. في هذه الحالة، تظل الدولة الأم وحدها مسؤولة عن تمثيل الإقليم على الصعيد الدولي، ويُعد أي ممثل للإقليم غير دبلوماسي بالمعنى القانوني الدولي.

في الدول المتحدة فيدراليًا، السلطة المركزية هي التي تتمتع بالسيادة الخارجية، وبالتالي فقط الحكومة الفيدرالية هي المخولة بتبادل البعثات الدبلوماسية.

الولايات أو الدويلات المكونة للدولة الفيدرالية لها علاقات غير دبلوماسية مع الدول الأخرى، مثل الشؤون الاقتصادية أو الحدودية. أمثلة: الولايات المتحدة الأمريكية، الاتحاد السويسري، بعض دول أمريكا اللاتينية، وألمانيا .

- الحق في استقبال البعثات الدبلوماسية

أولًا: التعريف العام للحق: يُعد الحق في استقبال البعثات الدبلوماسية الوجه الآخر لحق إرسالها، إذ لا تكتمل العلاقات الدبلوماسية إلا بموافقة متبادلة بين دولتين مستقلتين ذات سيادة، تقوم إحداهما بإرسال بعثة، وتوافق الأخرى على استقبالها. ويُعتبر هذا الحق من الحقوق السيادية الخالصة للدولة، حيث يعكس استقلالها في تقرير شؤونها الخارجية، ويُجسد إرادتها الحرة في تحديد طبيعة علاقاتها مع الدول الأخرى. ومن الناحية النظرية، لا يوجد ما يُلزم الدولة بقبول استقبال ممثلي الدول الأجنبية على أراضيها، لكن الامتناع المطلق عن ممارسة هذا الحق يضع الدولة في عزلة عن المجتمع الدولي، ويؤدي إلى أضرار مباشرة على مصالحها الاقتصادية والسياسية والثقافية والأمنية.

ثانيًا: حدود ممارسة الحق: على الرغم من أن الدولة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في استقبال البعثات الدبلوماسية، إلا أن هذه السلطة مقيدة بضوابط تضمن التوازن بين السيادة الوطنية والالتزامات الدولية.

تحديد رتبة رئيس البعثة: يجوز للدولة أن تُقرر أي رتبة دبلوماسية تقبلها (سفير، وزير مفوض، قائم بالأعمال، إلخ). هذا الحق يتيح لها ضبط مستوى العلاقة الدبلوماسية بما يتناسب مع اعتبارات سياسية أو تاريخية أو أمنية.

- رفض بعض الفئات الخاصة: من الممارسات الدبلوماسية الشائعة أن ترفض بعض الدول استقبال ممثلين عسكريين كُسفراء، وذلك حفاظًا على الطابع المدني البحت للعلاقات الدبلوماسية.

تحديد حجم البعثة:

يحق للدولة المضيفة أن تضع قيودًا على عدد الموظفين الدبلوماسيين والإداريين والفنيين المرافقين للبعثة، بما يتناسب مع الحاجة العملية للعلاقات الثنائية، أو لتجنب تضخم البعثة بشكل يُخل بالتوازن الأمني أو السياسي .

- الاشتراطات الأمنية والسياسية في استقبال البعثات الدبلوماسية

إلى جانب الاعتبارات الشكلية والبروتوكولية التي تراعيها الدول عند استقبال البعثات الدبلوماسية، تظل الاعتبارات الأمنية والسياسية من أكثر المعايير حساسية وأهمية، إذ تمثل حجر الزاوية في تحديد مدى استعداد الدولة المضيفة للانخراط في علاقات دبلوماسية مع دولة أخرى.

أولًا: البعد الأمني

الأمن القومي يُعد خطًا أحمر لكل دولة ذات سيادة، ومن ثم فإن استقبال بعثة دبلوماسية جديدة قد يخضع لسلسلة من الضوابط الأمنية الدقيقة، ومن أبرزها:

- تحديد نطاق حركة أعضاء البعثة: تضع بعض الدول قيودًا جغرافية على تنقل الدبلوماسيين الأجانب داخل أراضيها، بحيث يُسمح لهم بالتحرك في العاصمة أو مناطق محددة فقط، بينما يُحظر دخولهم إلى مناطق عسكرية أو إستراتيجية أو مناطق حدودية حساسة.

- مراقبة حجم البعثة: قد تُقيد الدولة عدد الدبلوماسيين المعتمدين في بعثة معينة، تحسبًا من تضخم أعدادهم بما يتجاوز الحاجة الفعلية، وما قد ينطوي عليه ذلك من مخاطر التجسس أو التدخل غير المشروع في شؤونها الداخلية.

- رفض أشخاص بعينهم لأسباب أمنية: حتى بعد قبول مبدأ إرسال بعثة دبلوماسية، قد تعترض الدولة المضيفة على أسماء معينة ضمن قائمة أعضاء البعثة، إذا تبين أن لهم سوابق في أنشطة عدائية أو ارتباطات تهدد أمنها.

ثانيًا: البعد السياسي

السياسة الخارجية تشكل الإطار العام الذي يحدد خيارات الدولة في استقبال أو رفض بعثات دبلوماسية:

- غياب العلاقات الودية: إذا كانت العلاقة بين دولتين يشوبها التوتر أو القطيعة السياسية، فقد ترفض الدولة استقبال بعثة دبلوماسية من الطرف الآخر، أو قد تكتفي بتمثيل محدود على مستوى أدنى (مثلاً، قائم بالأعمال بدلًا من سفير).

- وجود نزاعات قائمة: في حالات النزاع المسلح أو الخلافات الحدودية أو النزاعات الإقليمية، قد ترفض الدولة المضيفة استقبال بعثة دبلوماسية بشكل كامل، خشية أن يُفسر ذلك كاعتراف بشرعية الطرف الآخر أو تنازل ضمني عن مواقفها.

- الاعتبارات الإيديولوجية أو التحالفية: بعض الدول تتأثر باعتبارات تحالفاتها السياسية أو العسكرية، فتتردد في استقبال بعثات من دول تُعتبر خصومًا لحلفائها الإستراتيجيين. وهذا العامل كان بارزًا خلال الحرب الباردة بين المعسكرين الشرقي والغربي.

ثالثًا: التوازن بين الأمن والسياسة والقانون الدولي

على الرغم من اتساع حرية الدولة في فرض قيود أمنية وسياسية، إلا أن القانون الدولي الحديث يفرض عليها ضوابط مهمة:يجب أن تُمارس هذه القيود بحسن نية وألا تكون وسيلة لتمييز غير مشروع بين الدول. ويتعين على الدولة أن تراعي مبدأ المعاملة بالمثل، حيث أن رفض استقبال بعثة من دولة معينة قد يدفع تلك الدولة إلى اتخاذ إجراءات مماثلة، بما قد يضر بالمصالح المتبادلة. ومن الناحية العملية، تلجأ بعض الدول إلى الحلول الوسط، مثل الاكتفاء بتمثيل على مستوى منخفض أو قبول بعثة قنصلية بدلًا من بعثة دبلوماسية كاملة.

إن الاشتراطات الأمنية والسياسية ليست مجرد تفاصيل شكلية، بل هي أداة سيادية تستخدمها الدول لحماية مصالحها الجوهرية، وضمان أن تكون العلاقات الدبلوماسية في إطار يخدم أمنها واستقرارها السياسي. غير أن المبالغة في التشدد قد تؤدي إلى عزلة دبلوماسية، بينما يتيح التوازن المدروس للدول أن تصون سيادتها دون أن تُقوض مكانتها في المجتمع الدولي .

ثالثًا: مبدأ المساواة في استقبال البعثات الدبلوماسية

يُعتبر مبدأ المساواة بين الدول أحد الركائز الأساسية للقانون الدولي المعاصر، وهو مبدأ نصت عليه بوضوح المادة (2) من ميثاق الأمم المتحدة التي أكدت على المساواة في السيادة بين جميع الدول الأعضاء، بغض النظر عن حجمها أو قوتها أو موقعها الجغرافي أو ثقلها الاقتصادي والسياسي. ويكتسب هذا المبدأ أهمية خاصة عند الحديث عن حق استقبال البعثات الدبلوماسية، حيث يشكل الضابط الذي يمنع الانحراف بهذا الحق نحو التمييز أو التفضيل غير المشروع.

حين تمارس الدولة حقها في تنظيم استقبال البعثات، سواء من حيث رتبة رئيس البعثة (سفير، وزير مفوض، قائم بالأعمال)، أو حجم البعثة وعدد أفرادها، أو شروط الصفة الشخصية لأعضائها، فإنها ملزمة بأن تُطبق هذه الشروط بشكل عام ومتساوٍ على جميع الدول. فإذا قررت الدولة مثلًا الاكتفاء بتمثيل على مستوى قائم بالأعمال بدلًا من السفير، فإن عليها أن تسري هذه القاعدة على جميع الدول دون استثناء، وإلا تعرضت للاتهام بانتهاك أحكام القانون الدولي.

الهدف من هذا المبدأ هو منع التفرقة والمعاملة التفضيلية التي قد تؤدي إلى اختلال التوازن في العلاقات الدولية، أو إضعاف مكانة بعض الدول على حساب أخرى. فالمساواة في استقبال البعثات ليست مجرد مسألة بروتوكولية، بل تعكس احترام الدولة المضيفة لمبدأ سيادة جميع الدول على قدم المساواة، وتُجنبها شبهة الانحياز أو ممارسة ضغوط سياسية على بعض الأطراف. مع ذلك، فإن هذا المبدأ لا يُطبق بشكل جامد، إذ يتيح القانون الدولي للدول بعض المرونة في الحالات التالية:

الاتفاقات الثنائية أو متعددة الأطراف: تستطيع دولتان أو أكثر الاتفاق فيما بينهما على منح بعض التسهيلات أو الامتيازات الإضافية لبعثاتهما، مثل السماح بعدد أكبر من الموظفين أو تخصيص مبانٍ رسمية. ويُعتبر هذا الترتيب مشروعًا لأنه قائم على مبدأ المعاملة بالمثل، وليس على التمييز ضد الغير.

العلاقات الخاصة والتحالفات الإقليمية: قد تمنح الدول داخل تحالف أو اتحاد إقليمي (مثل الاتحاد الأوروبي أو مجلس التعاون الخليجي) تسهيلات متبادلة في استقبال بعثاتها، وهو ما لا يُعد انتهاكًا لمبدأ المساواة، بل يُعتبر تعزيزًا للتعاون المشترك.

التسهيلات لأسباب عملية بحتة: أحيانًا تمنح الدولة تسهيلات استثنائية لدولة معينة لأسباب عملية أو تقنية، مثل القرب الجغرافي أو كثافة المعاملات القنصلية، شريطة ألا تتحول هذه التسهيلات إلى قاعدة عامة تمييزية.

حدود المبدأ في الواقع العملي: رغم وضوح القاعدة نظريًا، إلا أن الممارسة الدولية تُظهر تفاوتًا بين الدول الكبرى والصغرى في استقبال البعثات، سواء من حيث حجم البعثة أو الامتيازات العملية التي تتمتع بها. ومع ذلك، فإن القانون الدولي لا يعترف بشرعية هذا التفاوت إذا كان قائمًا على التمييز السياسي أو التفرقة المتعمدة.

إن مبدأ المساواة في استقبال البعثات هو الضمانة القانونية التي تحمي العلاقات الدبلوماسية من الانحراف عن مسارها القائم على الاحترام المتبادل بين الدول. لكنه لا يمنع الدول من الدخول في ترتيبات خاصة أو منح تسهيلات إضافية، طالما أن ذلك يستند إلى أسس مشروعة كالمعاملة بالمثل أو الاعتبارات العملية، بعيدًا عن أي شكل من أشكال التمييز أو التفرقة غير المبررة .

إن حق الدولة في استقبال البعثات الدبلوماسية يُمثل أداة سيادية بالغة الأهمية، تتقاطع فيها المصالح الوطنية مع الالتزامات الدولية. فهو ليس مجرد إجراء بروتوكولي، بل هو قرار استراتيجي يُحدد شكل العلاقات الثنائية وطبيعتها.

وإذا كانت الدولة تملك حرية واسعة في تحديد شروط الاستقبال، فإنها في الوقت ذاته مطالبة بممارسة هذه الحرية بروح من المسؤولية الدولية، وبما يتسق مع قواعد المساواة وحسن النية، حفاظًا على مكانتها واحترامها في المجتمع الدولي .

- حق استقبال الممثلين لدى المنظمات الدولية

أولًا: الإطار العام للحق: إن الحديث عن حق استقبال الممثلين لا يقتصر على العلاقات بين الدول فحسب، بل يمتد ليشمل علاقات الدول بالمنظمات الدولية التي تشكّل ركيزة أساسية للنظام الدولي المعاصر. فكما أن لكل دولة مستقلة ذات سيادة الحق في إرسال واستقبال بعثات دبلوماسية تعكس إرادتها السياسية وتؤكد شخصيتها القانونية الدولية، فإن المنظمات الدولية – رغم أنها ليست دولًا بالمعنى التقليدي – قد اكتسبت من خلال القانون الدولي شخصية اعتبارية خاصة تخولها ممارسة بعض الحقوق التي تقترب في جوهرها من حقوق الدول. ومن بين هذه الحقوق يبرز حق استقبال الممثلين الدبلوماسيين للدول الأعضاء لديها.

بدأ هذا التقليد مع عصبة الأمم عقب الحرب العالمية الأولى، حيث وجدت الدول الأعضاء أنه من غير العملي الاكتفاء بالاتصالات المؤقتة أو المؤتمرات الموسمية، بل أصبح وجود بعثات دائمة ضرورة لتأمين المشاركة المستمرة في أعمال المنظمة. ومع إنشاء الأمم المتحدة عام 1945، ترسخ هذا العرف بشكل رسمي، إذ نص الميثاق على إنشاء مقرات للمنظمة الدولية ووجود بعثات دائمة للدول الأعضاء لديها. الأمر نفسه انسحب على جامعة الدول العربية والمنظمات الأوروبية مثل مجلس أوروبا والاتحاد الأوروبي لاحقًا.

ويُفهم هذا الحق على أنه القدرة الممنوحة للمنظمة الدولية على قبول وجود بعثات دائمة أو مؤقتة من الدول الأعضاء، تعمل كحلقة وصل رسمية ودائمة بين المنظمة والدولة. وتُعد هذه البعثات وسيلة لتيسير التواصل المباشر، ونقل المواقف الرسمية، والمشاركة في صياغة القرارات داخل المنظمة. وبذلك يصبح الحق في استقبال الممثلين لدى المنظمات الدولية تجسيدًا عمليًا للتعاون الدولي، وآلية أساسية لضمان مشاركة الدول في العمل الجماعي على الساحة العالمية.

ويختلف هذا الحق عن حق الدول في استقبال البعثات من حيث الأساس والغاية؛ فبينما يندرج حق الدولة في استقبال البعثات تحت مظلة السيادة المطلقة التي تخولها التعامل مع غيرها من الدول، ينبع حق المنظمات الدولية في استقبال الممثلين من طبيعة شخصيتها القانونية المشتقة، أي من الاتفاقيات الدولية المؤسسة لها، مثل ميثاق الأمم المتحدة أو مواثيق المنظمات الإقليمية. وهنا تتجلى الطبيعة الخاصة لهذا الحق: فهو ليس تعبيرًا عن سيادة كاملة كالتي تتمتع بها الدول، بل انعكاس لوظائف المنظمة التي فوضتها الدول الأعضاء بممارسة صلاحيات محددة في نطاق التعاون الدولي.

ثانيًا: الأساس القانوني للحق

إن الاعتراف بحق المنظمات الدولية في استقبال ممثلي الدول الأعضاء يستند إلى أسس قانونية متينة في إطار القانون الدولي. فمع أن اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 قد جاءت لتنظم العلاقات بين الدول ذات السيادة، إلا أنها ألهمت تطور القواعد الخاصة بالتمثيل لدى المنظمات الدولية، وساهمت في وضع إطار عام للمزايا والحصانات التي يتمتع بها الممثلون الدائمون.

غير أن القاعدة الأساسية التي يستند إليها هذا الحق تتمثل فيما يُعرف بـ اتفاقيات المقر (Headquarters Agreements). هذه الاتفاقيات الثنائية تُبرم بين المنظمة الدولية والدولة المضيفة لمقرها الرئيسي، مثل الاتفاقية المبرمة بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية في عام 1947 بشأن مقر المنظمة في نيويورك. وتحدد هذه الاتفاقيات بدقة حقوق وواجبات الطرفين، وتشمل:

التزام الدولة المضيفة بتوفير الحماية للبعثات الدائمة وضمان حرية عملها. ومنها منح الامتيازات والحصانات المماثلة لتلك التي يتمتع بها الدبلوماسيون التقليديون. وتنظيم حرية التنقل والاتصال، وضمان الحصانة للمراسلات والمحفوظات.

الممثلون الدائمون لدى المنظمات الدولية يتمتعون بمجموعة من المزايا والحصانات التي تنظمها اتفاقيات المقر (Host Country Agreements) المبرمة بين الدولة المضيفة والمنظمة الدولية. وتشمل هذه المزايا: الحصانة من الولاية القضائية للدولة المضيفة في ما يتعلق بالأعمال الرسمية. وحرمة المراسلات والمحفوظات. والتسهيلات المتعلقة بالإقامة والتنقل. وإعفاءات ضريبية ورسوم معينة، لضمان ممارسة وظائفهم دون تدخل أو عراقيل.

لقد أصبح وجود بعثات دائمة لدى المنظمات الدولية أمرًا لا غنى عنه في النظام الدولي الحديث. فهو يُجسد الانتقال من الدبلوماسية الثنائية (Bilateral Diplomacy) إلى الدبلوماسية المتعددة الأطراف (Multilateral Diplomacy)، حيث أصبحت المنظمات الدولية مسرحًا رئيسيًا لإدارة القضايا العالمية مثل السلم والأمن، التنمية الاقتصادية، حقوق الإنسان، والتعاون الثقافي والعلمي. الامر الذي يتطلب دبلوماسيين محترفين وعلى معرفة واسعة بالقانون الدولي، فالدبلوماسي المكلف بالعمل في الأمم المتحدة والمؤتمرات الدولية يحتاج الى معرفة ودراية بقواعد الاجراءات وبقدرته على الدفاع والمبادرة والمرافعة والاقناع اكثر من العمل الدبلوماسي الهادئ [162].

الأهمية العملية لحق استقبال الممثلين لدى المنظمات الدولية

إن الأهمية العملية لحق استقبال الممثلين لدى المنظمات الدولية تتجلى في كونه ليس مجرد إجراء بروتوكولي أو تقليد شكلي، بل هو آلية جوهرية لضمان فعالية النظام الدولي القائم على التعاون المشترك بين الدول. فمن دون ممارسة هذا الحق على نحو منتظم وفعّال، لا يمكن للمنظمات الدولية أن تحقق الغاية الأساسية التي أنشئت من أجلها، وهي تنسيق الجهود الجماعية للدول في مواجهة التحديات العالمية وحماية السلم والأمن الدوليين وتعزيز التنمية والتعاون في شتى المجالات.

أولًا، تيسير العمل اليومي للمنظمات الدولية: وجود بعثات دائمة لدى المنظمات الدولية يتيح قنوات اتصال مفتوحة وسريعة بين الدول الأعضاء والأجهزة المختلفة للمنظمة. فبدلًا من الاعتماد على المراسلات البطيئة

[162] - - جمال بركات ، الدبلوماسية ، مطابع الفرزدق، الرياض ،1985، ص 56

أو الزيارات المؤقتة، تصبح هناك بعثات متفرغة تتابع بشكل مباشر وجوه التعاون كافة، وتنقل بدقة مواقف الدول إلى المنظمة، كما تبلغ حكوماتها بما يجري من تطورات. وهذا ما يضمن استمرارية العمل وعدم انقطاعه، ويجعل المنظمة أشبه بجهاز حي يتفاعل باستمرار مع الدول الأعضاء.

ثانيًا، تعزيز المشاركة السياسية والدبلوماسية: استقبال الممثلين الدائمين يوفر للدول فرصة المشاركة في صنع القرار الدولي. فالمندوبون الدائمون لدى الأمم المتحدة مثلًا يشكلون أداة مركزية للتأثير في القرارات التي يتخذها مجلس الأمن أو الجمعية العامة. كما يتيح وجودهم التفاوض المباشر مع نظرائهم من دول أخرى، وهو ما يسهل التوصل إلى حلول وسطية واتفاقات تعكس توازن المصالح بين الدول. وبالتالي، فإن هذا الحق يضمن أن تكون قرارات المنظمة نتاج مشاركة جماعية فعلية لا مجرد تعبير عن إرادة أمانتها العامة أو الدولة المضيفة لمقرها.

ثالثًا، الجانب العملي في إدارة الأزمات: في أوقات النزاعات أو الكوارث الدولية، يكتسب حق استقبال الممثلين أهمية خاصة. إذ يسمح بإنشاء قنوات اتصال فورية لتنسيق المساعدات الإنسانية، أو إدارة عمليات حفظ السلام، أو التوسط في النزاعات المسلحة. فعلى سبيل المثال، كان لوجود بعثات دائمة لدى الأمم المتحدة دور حاسم في سرعة اتخاذ قرارات تتعلق بعمليات الإغاثة الدولية بعد الكوارث الطبيعية أو في معالجة الأزمات السياسية المعقدة مثل القضية الفلسطينية أو الحرب الباردة.

رابعًا، ضمان المساواة بين الدول: رغم اختلاف حجم الدول أو قوتها الاقتصادية والعسكرية، فإن وجود بعثات دائمة لديها جميعًا لدى المنظمة يعكس مبدأ المساواة القانونية بين الدول الأعضاء. فكل دولة، صغيرة كانت أم كبرى، لها ممثل معتمد لدى المنظمة يتمتع بالامتيازات نفسها، وله الحق في المشاركة في المناقشات والتصويت. وهكذا يسهم هذا الحق في تقليص الفجوة بين الدول الكبرى والصغرى، ويمنح الجميع منصة متكافئة للتعبير عن مواقفهم والدفاع عن مصالحهم.

خامسًا، تعزيز الاستقرار القانوني والالتزام الدولي: إضفاء الطابع المؤسسي على استقبال الممثلين لدى المنظمات الدولية يرسخ التزام الدول بالقواعد والمواثيق التي أنشأت هذه المنظمات. فمجرد إرسال الدولة لممثل دائم وقبوله من المنظمة يعد اعترافًا عمليًا بالمنظمة كشخص قانوني دولي، واعترافًا بالالتزامات

الناشئة عن عضويتها. وهذا ما يعزز شرعية النظام الدولي القائم على القواعد، ويقلل من احتمالية خرق الالتزامات أو التنصل منها.

يتضح من خلال هذا العرض أن حق استقبال الممثلين لدى المنظمات الدولية لم يعد مجرد إجراء بروتوكولي أو عرف تقليدي في العلاقات الدولية، بل أصبح ركيزة أساسية في بنية النظام الدولي الحديث. فهذا الحق، الذي يرتبط من حيث المبدأ بحق الدول المستقلة في تبادل البعثات الدبلوماسية، توسّع نطاقه ليشمل المنظمات الدولية بوصفها أشخاصًا قانونيين يتمتعون بالشخصية الدولية. ومن ثم، فإن ممارسة هذا الحق تمثل اعترافًا مزدوجًا: اعترافًا بشرعية المنظمة ذاتها، واعترافًا بالتزامات الدول الأعضاء تجاه المجتمع الدولي.

كما أن أهمية هذا الحق تتجسد في أبعاده العملية. فهو الذي يضمن الاستمرارية المؤسسية للعمل الدولي عبر وجود بعثات دائمة، ويتيح للدول المشاركة بفعالية في صنع القرار الدولي داخل أروقة الأمم المتحدة أو المنظمات الإقليمية. وهو كذلك الذي يخلق قنوات اتصال سريعة وفعالة لإدارة الأزمات الدولية وتنسيق الجهود الإنسانية والسياسية في مواجهة التحديات المشتركة.

ولا يقل شأن هذا الحق في تكريس مبدأ المساواة بين الدول؛ إذ يمنح الدولة الصغيرة الصوت ذاته الذي تملكه الدولة الكبرى داخل المنظمة، بما يعزز من عدالة النظام الدولي ويحدّ من النزعات الاحتكارية للقوى العظمى. وفي المقابل، فإن ممارسة الدول لهذا الحق تمثل التزامًا قانونيًا وأخلاقيًا بمبادئ التعاون الدولي وعدم الانعزال عن المجتمع الدولي.

إن الخلاصة الجوهرية التي يمكن الخروج بها هي أن حق استقبال الممثلين لدى المنظمات الدولية يجسد تفاعلًا فريدًا بين السيادة الوطنية من جهة، والالتزامات الجماعية الدولية من جهة أخرى. فهو يتيح للدول أن تحافظ على استقلاليتها وسيادتها، لكنه في الوقت ذاته يدفعها نحو التعاون ضمن إطار منظم يقوم على المساواة واحترام القواعد القانونية الدولية. وبهذا، يصبح هذا الحق أحد الأعمدة الأساسية في بناء نظام دولي أكثر استقرارًا وعدالة، قادر على مواجهة التحديات المشتركة التي تتجاوز قدرات أي دولة بمفردها .

- خطاب الاعتماد كأداة قانونية لتثبيت الصفة الدبلوماسية

يحمل الممثل الدبلوماسي، عند دخوله في ممارسة وظيفته الرسمية، وثائق ذات طبيعة قانونية وسياسية بالغة الأهمية تُعرف باسم خطاب الاعتماد. هذه الوثيقة لا تُعد مجرد ورقة رسمية، بل هي تجسيد عملي لإرادة

الدولة المرسلة في إقامة علاقات دبلوماسية مباشرة مع الدولة المستقبلة، ضمن الحدود والصلاحيات التي تمنحها للممثل الموقّع على الخطاب. فهي بمثابة الجسر الذي يعبر من خلاله الممثل إلى فضاء العلاقات الدولية، ليحمل على عاتقه مسؤولية تمثيل دولته والدفاع عن مصالحها.

وعادة ما يُصدر خطاب الاعتماد من رئيس الدولة المرسلة إلى رئيس الدولة المستقبلة، في إشارة رمزية وقانونية على أن التمثيل الدبلوماسي هو امتداد للسيادة الوطنية، وأن الممثل لا يتصرف من تلقاء نفسه، بل ينوب رسميًا عن السلطة العليا في بلده. غير أن الأمر يختلف بالنسبة للممثلين من درجة القائم بالأعمال؛ إذ يصدر خطاب اعتمادهم من وزير خارجية الدولة المرسلة إلى نظيره في الدولة المستقبلة، وهو ما يعكس الفارق في المكانة والرتبة الدبلوماسية بين السفراء ورؤساء البعثات من جهة، وبين القائمين بالأعمال من جهة أخرى.

ويُستمد حق الممثل الدبلوماسي في مباشرة وظائفه وصلاحياته من هذا الخطاب تحديدًا، إذ لا تُعتبر مهمته شرعية أو معترفًا بها إلا بعد تقديمه إلى رئيس الدولة المستقبلة وقبول الأخير له. فقبول خطاب الاعتماد لا يرمز فقط إلى الاعتراف بالممثل كشخص مؤهل للقيام بمهامه، بل يُعد في الوقت ذاته اعترافًا سياسيًا باستمرار العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين على أساس الندية والاحترام المتبادل.

أما في حالة الممثلين المكلفين بمهمات خاصة، فإن طبيعة الوثائق تختلف. هؤلاء لا يحملون خطاب اعتماد بالمعنى التقليدي، بل وثيقة رسمية موقعة من رئيس الدولة المرسلة ومصدق عليها من وزير خارجيتها، تتضمن تحديدًا واضحًا للمهمة الموكلة إليهم، سواء كانت سياسية أو اقتصادية أو ثقافية أو حتى ذات طبيعة فنية. هذه الوثيقة تُعرف غالبًا باسم خطاب التفويض أو أوراق التفويض الخاصة، وتُعد بمثابة تصريح قانوني يمكّن حاملها من التفاوض باسم دولته بشأن موضوع محدد ولفترة زمنية معينة.

ومن أبرز الأمثلة على هذه الوثائق ما يُمنح للممثلين الذين يشاركون في المؤتمرات الدولية، حيث يتمتعون بتفويض يسمح لهم بمناقشة جميع القضايا المطروحة على جدول الأعمال مع مختلف الدول المشاركة، دون أن يكونوا مقيدين بالتعامل مع دولة بعينها. ويُظهر هذا النوع من التفويض الطبيعة الجماعية للعمل الدبلوماسي في المؤتمرات الدولية، حيث تصبح الصلاحيات أوسع وأكثر شمولية، بما يتيح للدولة المرسلة أن تُسهم بفاعلية في صياغة القرارات والتوصيات الدولية.

وعليه، فإن خطاب الاعتماد ووثائق التفويض الخاصة يمثلان معًا الإطار القانوني والسياسي الذي يُحدد نطاق عمل الممثل الدبلوماسي، ويمنح وجوده الشرعية الرسمية أمام الدولة المستقبلة أو أمام المجتمع الدولي في المؤتمرات والمنتديات المتعددة الأطراف. وبدون هذه الوثائق، لا يمكن الحديث عن ممارسة دبلوماسية صحيحة أو اعتراف متبادل بالصفة التمثيلية، وهو ما يؤكد أن الدبلوماسية ليست مجرد ممارسة عملية، بل هي أيضًا مؤسسة قانونية محكومة بضوابط دقيقة ورموز بروتوكولية راسخة .

إلى جانب خطاب الاعتماد الذي يمنحه الشرعية الرسمية، يحمل الممثل الدبلوماسي جواز سفر خاصاً يحدد شخصيته ويخول له حرية الانتقال عبر الحدود، باعتباره أداة أساسية لإثبات هويته الرسمية في الدولة المستقبلة. وفي الظروف الاستثنائية التي تفرضها الحروب أو النزاعات المسلحة، قد يُزوّد الممثل بوثيقة مرور خاصة تعرف بالـ"safe-conduct"، تضمن له العبور الآمن وتؤكد احترام حصانته حتى في أحلك الظروف الدولية. وخلال فترة عمله، لا يتحرك الممثل من تلقاء نفسه، بل يكون على صلة مستمرة بحكومته، يتلقى منها التعليمات التي قد تصله بصورة مكتوبة أو شفهية، ويلتزم بنقل مضمونها إلى حكومة الدولة المستقبلة باعتباره الوسيط الرسمي الذي يحمل الرسائل السياسية والقانونية باسم دولته. غير أن الدبلوماسية، بما تتسم به من مواقف مفاجئة وتعقيدات غير متوقعة، قد تضع الممثل أحياناً أمام مشكلات أو مسائل لا يملك بشأنها تعليمات مسبقة، وهنا يبرز دوره كحلقة اتصال فاعلة، إذ يطلب من حكومته توجيهات محددة أو توضيحات إضافية، ليظل أداؤه دائماً منسجماً مع السياسة الخارجية لدولته، دون تجاوز أو ارتجال يخرج عن حدود التفويض الممنوح له. وهكذا، فإن جواز السفر، ووثائق المرور في أوقات الحرب، والتعليمات المتبادلة مع حكومته، كلها تشكل عناصر متكاملة تعزز من مكانة الممثل الدبلوماسي وتجعله أداة دقيقة لتجسيد الإرادة الرسمية لدولته في ميدان العلاقات الدولية .

- تقديم أوراق الاعتماد وترتيب الأسبقية بين الدبلوماسيين

عند وصول الممثل الدبلوماسي إلى عاصمة الدولة المستقبلة، تبدأ مرحلة جديدة من طقوس البروتوكول الدبلوماسي، حيث يتوجه مباشرة إلى وزارة الخارجية ليحدد، عبر قنواتها الرسمية، موعدًا لتقديم أوراق اعتماده إلى رئيس الدولة. هذه الخطوة ليست مجرد إجراء إداري روتيني، بل هي في جوهرها إعلان رسمي عن بدء مهامه واعتراف الدولة المستقبلة بصفته ممثلًا شرعيًا لدولته. وتختلف طبيعة اللقاء وفقًا لرتبة

الممثل: فالسفراء، بحكم مكانتهم الرفيعة، يُمنحون مقابلة عامة تتسم بالمراسم الرسمية والطقوس الرمزية التي تعكس عظمة الدولة المستقبلة واحترامها لضيفها. أما رؤساء البعثات من الدرجة الثانية، أو الدبلوماسيون ذوو الرتبة الأدنى من السفير، فيُستقبلون غالبًا في جلسة خاصة أكثر بساطة وأقل صخبًا من الناحية البروتوكولية، لكنها تحمل ذات القيمة القانونية والسياسية. في المقابل، فإن القائمين بالأعمال، نظرًا لطبيعة مهامهم المحدودة مقارنة بالسفراء، يكتفون عادةً بلقاء وزير الخارجية مباشرة دون المرور عبر مراسم مقابلة الرئيس.

تُعد مراسم تقديم أوراق الاعتماد لحظة محورية في حياة أي دبلوماسي، إذ تمثل بداية رسمية لممارسة مهامه وتمكينه من مزاولة اختصاصاته القانونية والدبلوماسية داخل الدولة المستقبلة. قبل هذه المرحلة، يظل الممثل الدبلوماسي في وضع شبه مؤقت؛ فهو موجود على أراضي الدولة المضيفة، ويحظى بالاحترام والمجاملة الدبلوماسية، لكنه لا يمتلك كامل حقوقه وامتيازاته إلا بعد تقديم خطاب الاعتماد. ومع ذلك، يُمنح من لحظة وصوله الحماية الأساسية المتمثلة في الحصانة الشخصية، التي تضمن سلامته الجسدية وتمنع أي اعتداء أو توقيف غير قانوني، كخطوة أولية تعكس التزام الدولة المستقبلة بقواعد القانون الدولي واعترافها بالصفة الرسمية للممثل.

تكتسب مراسم تقديم أوراق الاعتماد أهمية خاصة أيضًا لأنها تحدد ترتيب الأسبقية بين رؤساء البعثات الدبلوماسية، وهو ما يعرف بالـ "precedence". هذا الترتيب ليس مجرد إجراء شكلي، بل يحمل دلالات عملية ورمزية على حد سواء، إذ يحدد من يكون عميد السلك الدبلوماسي في الدولة المستقبلة، والذي عادة ما يكون أقدم سفراء يشغل أعلى درجة دبلوماسية. ويلعب هذا الترتيب دورًا مهمًا في تنظيم العلاقات بين البعثات، وتسهيل التنسيق في الاجتماعات الرسمية، وإدارة البروتوكولات المتعددة التي تتعلق بالمناسبات الرسمية، مثل الاستقبالات، المؤتمرات، والاحتفالات الوطنية.

قبل تقديم أوراق الاعتماد، يكون الممثل مقيدًا في ممارسة بعض الحقوق الرسمية؛ فلا يمكنه بعد التواصل الرسمي مع أعلى مستويات الحكومة المستقبلة، ولا يُعد ممثلاً قانونيًا للدولة الموفدة في العلاقات الرسمية على المستوى الكامل. إلا أن بروتوكولات المجاملة تضمن له البدء في ممارسة مهامه الميدانية الجزئية، وتتيح له إقامة علاقات أولية مع نظرائه من الدبلوماسيين الآخرين، وهو ما يساعده على التكيف مع بيئة العمل الدبلوماسي، وفهم السياق السياسي والثقافي للدولة المضيفة.

أثناء مراسم تقديم أوراق الاعتماد، يتم ترتيب اجتماع رسمي مع رئيس الدولة المستقبلة أو من ينوب عنه، وغالبًا ما تكون هذه الجلسة بمثابة لقاء عام ذو طابع رسمي ومراسمي للسفراء، بينما قد يكون اللقاء خاصًا لرؤساء البعثات من الدرجة الثانية أو القائمين بالأعمال. يقدم الممثل خلال هذه الجلسة خطاب الاعتماد، الذي يعبر عن إرادة الدولة المرسلة في إقامة علاقات ودية وتعاونية مع الدولة المستقبلة، ويؤكد التزامها بالاحترام المتبادل للسيادة والقوانين الدولية. ويستقبل رئيس الدولة المستقبلة هذا الخطاب بالترحيب، مؤكدًا الرغبة في التعاون والتنسيق المستمر، وهو ما يرمز إلى انطلاق العلاقات الرسمية بين الدولة المرسلة والمستقبلة على أساس الاحترام والاعتراف القانوني المتبادل.

بعد اكتمال هذه المرحلة، يكتسب الممثل جميع الحقوق والامتيازات القانونية والدبلوماسية المنصوص عليها في القانون الدولي، بما في ذلك حصانته القضائية، وحرمة مقر البعثة، والحق في التواصل الرسمي مع حكومته، وإصدار التعليمات للبعثة، والتدخل في القضايا التي تتعلق بحماية مصالح الدولة الموفدة. يصبح ترتيب الأسبقية واضحًا، ويحدد عميد السلك الدبلوماسي، ما يسهل تنظيم الفعاليات الرسمية والأنشطة المشتركة بين جميع البعثات، ويضمن احترام البروتوكولات المعمول بها دوليًا، بما يعزز من احترام التقاليد الدبلوماسية وأهمية المراسيم الرسمية كأداة لضمان سلاسة العلاقات بين الدول.

باختصار، فإن تقديم أوراق الاعتماد ليس مجرد إجراء شكلي، بل هو طقس قانوني وسياسي متكامل، يجمع بين الرمزية والمضمون العملي، ويؤسس لمركز الممثل الدبلوماسي الرسمي في الدولة المستقبلة، وينظم العلاقة بين البعثات الدبلوماسية، ويكفل احترام القواعد الدولية المعمول بها، بما يضمن بدء فترة عمل الدبلوماسي على أساس رسمي وواضح، يعكس التزام الدولة المستقبلة بقيم القانون الدولي ومبادئ الاحترام المتبادل بين الدول .

وخلال الفترة التي تسبق تقديم أوراق الاعتماد، لا يتمتع الممثل الدبلوماسي بمركز قانوني كامل، وإنما يُعامل وفق المجاملات الدبلوماسية فقط، باستثناء الحصانة الشخصية (personal inviolability) التي تُمنح له منذ لحظة وصوله إلى أراضي الدولة المستقبلة.

عند انتهاء مهمة الممثل الدبلوماسي، تأتي مرحلة لا تقل أهمية عن لحظة وصوله وتقديم أوراق اعتماده، وهي لحظة الوداع الرسمية التي تتمثل في تقديم أوراق الاستدعاء (letters of recall). هذا الإجراء يعكس الطابع الرسمي للعلاقات الدولية، ويؤكد أن مغادرة الممثل ليست مجرد نهاية عمل فردي، بل هي خطوة رمزية تعبّر عن انتقال العلاقة بين الدولتين إلى مرحلة جديدة، سواء باستبدال الممثل الدبلوماسي بآخر، أو إعادة تقييم مستوى العلاقات الدبلوماسية.

يُرتب لهذه المراسم عادة لقاء رسمي مع رئيس الدولة المضيفة، حيث يقدم الممثل أوراق الاستدعاء باسم حكومته، مرفقة غالبًا بخطاب شكر وتقدير للتعاون الذي حظي به أثناء فترة عمله. هذه الجلسة لا تُعتبر مجرد إجراء بروتوكولي، بل هي تعبير عن استمرار الاحترام المتبادل حتى آخر لحظة من فترة عمل الممثل، وتؤكد أن العلاقات بين الدول لا تنتهي برحيل الأشخاص، بل تستمر على أساس المؤسسات والالتزامات الدولية.

من الناحية التاريخية، كانت مراسم الوداع أكثر ثراءً بالطقوس، حيث كان الممثل يغادر بعد أن يقدم هدية رمزية باسم حكومته لرئيس الدولة المضيفة، في مقابل تلقي هدية مشابهة عند عودته إلى وطنه. كانت هذه العادة تهدف إلى تعزيز الروابط الودية وإبراز الطابع الشخصي للعلاقات بين القادة. غير أن هذه الممارسة واجهت مشكلات عملية، إذ كانت قيمة الهدايا تُقارن أحيانًا بين دولة وأخرى، ما كان يثير حساسيات دبلوماسية ويُفسر أحيانًا على أنه تقليل من مكانة الدولة أو مبالغة غير مبررة في إظهار الكرم. ومع تطور الأعراف الدولية، تراجعت هذه الممارسة تدريجيًا لتفادي أي سوء فهم، وحُصرت المراسم في تقديم أوراق الاستدعاء فقط، مع الاكتفاء بمظاهر الاحترام اللفظي والرمزي مثل كلمات الوداع أو تبادل عبارات الشكر.

اليوم، أصبحت جلسة تقديم أوراق الاستدعاء فرصة لإعادة تأكيد العلاقات الثنائية، ولإبراز ما تحقق من تعاون خلال فترة عمل الممثل الدبلوماسي. وغالبًا ما يلقي الممثل كلمات وداعية تؤكد حرص بلاده على استمرار العلاقات الودية، فيرد رئيس الدولة المضيفة بكلمات ترحيبية تحمل معنى التقدير والامتنان لما قام به الدبلوماسي من جهود. وفي بعض الحالات، قد يُستغل هذا اللقاء الأخير لتوجيه رسائل سياسية أو لإعادة التأكيد على نوايا الطرفين في تعزيز التعاون المستقبلي.

وبهذا، يتضح أن مراسم الوداع وتقديم أوراق الاستدعاء ليست مجرد خاتمة بروتوكولية، بل هي جزء من البناء الرمزي للعلاقات الدولية، إذ تُجسد احترام الدولة المضيفة لشخص الممثل الدبلوماسي، وتؤكد أن العلاقة مع الدولة الموفدة ستظل قائمة على أسس الاحترام المتبادل، بعيدًا عن الظروف الفردية أو التغييرات الشخصية .

حق الدولة المستقبلة في رفض اعتماد أي ممثل دبلوماسي يُعد أحد أبرز المظاهر التي تجسد مبدأ السيادة الوطنية في القانون الدولي. فالدولة، بصفتها صاحبة السلطة العليا على إقليمها، ليست مُلزمة بقبول أي شخص تختاره دولة أخرى ليكون ممثلًا عنها، بل تمتلك كامل الحرية في القبول أو الرفض دون أن تكون مطالبة بتبرير قرارها أو الكشف عن أسبابه. هذا الحق يعكس الطبيعة الحساسة للعلاقات الدبلوماسية، حيث يُفترض أن يكون الممثل الدبلوماسي مقبولًا ومرحبًا به لدى الدولة المستقبلة، لأن عمله يتطلب مستوى عاليًا من الثقة المتبادلة والتعاون المباشر مع سلطاتها العليا.

أحيانًا، يكون الرفض مرتبطًا باعتبارات سياسية بحتة، مثل وجود خلافات حادة بين الدولتين، أو اتخاذ الدولة الموفدة موقفًا عدائيًا من قضية تمس مصالح الدولة المستقبلة. وقد يُترجم هذا الموقف برفض اعتماد ممثلها كإشارة رمزية تعكس طبيعة العلاقة المتوترة. في أحيان أخرى، تُبنى أسباب الرفض على اعتبارات أمنية، خصوصًا إذا ارتبط اسم الممثل المرشح بأنشطة تعتبرها الدولة المستقبلة تهديدًا لأمنها القومي، مثل الاشتباه في قيامه بأنشطة استخباراتية أو تدخله في شؤونها الداخلية.

وقد يكون السبب في بعض الحالات شخصيًا أو سلوكيًا، إذ ترفض الدولة المستقبلة اعتماد مرشح معين بسبب سلوك سابق اعتبرته غير ملائم، أو حتى بناءً على دعاوى أو شائعات تُثير تحفظاتها. ورغم أن هذه الدوافع قد تبدو سطحية أو غير منطقية، إلا أن آثارها العملية قد تكون عميقة، إذ قد يؤدي رفض الاعتماد إلى نشوب أزمة دبلوماسية أو إلى خلق مناخ من الفتور وربما القطيعة بين الدولتين، خاصة إذا أصرت الدولة الموفدة على موقفها ولم تقترح اسمًا بديلًا بسرعة.

وفي السياق التاريخي، نجد أن بعض حالات الرفض تحولت إلى قضايا دولية مثيرة للجدل، حيث رأت الدولة الموفدة أن القرار ينطوي على إساءة أو انتقاص من مكانتها. ومع ذلك، فإن القاعدة المستقرة في القانون الدولي تمنح الدولة المستقبلة هذا الحق المطلق، بل وتقر له بأن قرارها في هذا الشأن نهائي وغير قابل

للطعن. ولهذا، فإن الأعراف الدبلوماسية تشجع عادةً الدول الموفدة على التشاور غير الرسمي مع الدولة المستقبلة قبل ترشيح ممثليها، وذلك لتفادي إحراج محتمل أو أزمة غير ضرورية.

إذن، يُمكن القول إن حق الدولة المستقبلة في رفض الاعتماد ليس مجرد أداة إجرائية، بل هو انعكاس مباشر لسيادتها وحريتها في تقرير من يمثل الدول الأخرى على أراضيها، وهو أيضًا تذكير عملي بأن العلاقات الدبلوماسية تقوم بالدرجة الأولى على القبول المتبادل والثقة السياسية بين الدول .

حالات رفض اعتماد الممثلين الدبلوماسيين لأسباب سياسية أو اجتماعية تكشف بجلاء كيف أن التقاليد والأعراف، إلى جانب الحسابات السياسية، يمكن أن تتداخل بشكل معقد مع القانون الدولي لتؤثر على طبيعة العلاقات بين الدول. فالقبول المتبادل للممثلين ليس مجرد إجراء شكلي، بل هو شرط جوهري لاستمرار الثقة والتعاون بين الدول. ومع ذلك، فقد أظهرت الممارسات التاريخية أن الدولة المستقبلة لا تتردد في استخدام حقها السيادي في رفض الاعتماد متى رأت أن وجود المبعوث المقترح يتعارض مع قيمها أو يهدد مصالحها العليا.**صح**

ففي الخمسينيات من القرن العشرين، رفضت المملكة المتحدة اعتماد أحد الدبلوماسيين السوفييت الذين رُشحوا للعمل في لندن، مبررة ذلك بصلاته الوثيقة بجهاز الاستخبارات السوفيتية. كان هذا الرفض انعكاسًا مباشرًا لظروف الحرب الباردة حيث كانت الشكوك الأمنية تطغى على حسابات العلاقات الدبلوماسية التقليدية. وقد ردّ الاتحاد السوفيتي بإجراء مماثل، رافضًا اعتماد أحد المبعوثين البريطانيين في موسكو. هذه الواقعة أكدت أن حق الرفض لا يُمارس فقط لحماية القيم الاجتماعية أو الرموز السياسية، وإنما أيضًا لضمان الأمن القومي.

وفي السبعينيات، شهدت العلاقات بين الولايات المتحدة وإيران حادثة مشابهة قبل الثورة الإيرانية عام 1979، حينما رفضت الحكومة الإيرانية اعتماد أحد الدبلوماسيين الأمريكيين بسبب ما اعتبرته مواقف عدائية تجاه سياساتها الداخلية، إذ كان المبعوث قد نشر آراء علنية تنتقد نظام الشاه وسياساته القمعية. هنا لعبت الحساسية السياسية الداخلية دورًا رئيسيًا في منع المبعوث من مباشرة عمله.

أما في القرن الحادي والعشرين، فالأمثلة لا تزال عديدة. ففي عام 2008، رفضت إسرائيل اعتماد مبعوث فنزويلا، بحجة أن مواقفه وتصريحاته السابقة ضد السياسة الإسرائيلية في الأراضي الفلسطينية لا تسمح له بأن يكون وسيطًا محايدًا. وقد تزامن ذلك مع توتر سياسي بين البلدين بلغ ذروته في عهد الرئيس الفنزويلي هوغو شافيز.

كما رفضت الولايات المتحدة عام 2014 اعتماد الدبلوماسي الإيراني حميد أبو طالبي الذي رُشح ممثلًا لإيران لدى الأمم المتحدة، بدعوى أنه كان متورطًا -بدرجة أو بأخرى- في أزمة احتجاز الرهائن الأمريكيين بطهران عام 1979. ورغم أن إيران نفت هذه المزاعم، أصرّت واشنطن على رفض دخوله إلى أراضيها، وهو ما أدى إلى أزمة دبلوماسية علنية بين البلدين.

هذه الأمثلة الحديثة تؤكد أن حق الرفض لا يزال أداة سيادية مركزية في يد الدول، وأن مبرراته توسعت لتشمل: الاعتبارات الأمنية (كما في حالة الحرب الباردة). والمواقف السياسية العدائية (كما في حالة إيران أو فنزويلا). والذاكرة التاريخية والصراعات السابقة (كما في قضية أبو طالبي).

وبالتالي، فإن ممارسة هذا الحق، سواء في القرن التاسع عشر أو في القرن الحادي والعشرين، تظل مرتبطة بمسألة حساسة هي مدى التوازن بين احترام سيادة الدولة المستقبلة وحق الدولة الموفدة في اختيار ممثليها بحرية مطلقة.

في مارس 2025، قامت المملكة المتحدة بسحب اعتماد دبلوماسي روسي في لندن كرد فعل متبادل بعد أن طردت روسيا دبلوماسيًا بريطانيًا متهمًا بالتجسس.

في مايو–أغسطس 2024، رفعت روسيا اعتماد ستة دبلوماسيين بريطانيين، متهمة إياهم بأنشطتهم بالتجسس والتدخل السياسي، مما تسبب في توترات دبلوماسية كبيرة بين البلدين.

في أغسطس 2024، قررت إسرائيل سحب اعتماد دبلوماسيين نرويجيين كانوا يعملون مع السلطة الفلسطينية، وذلك كرد على اعتراف النرويج بفلسطين كدولة، وهو ما اعتُبر خطوة سياسية حساسّة.

في مارس 2025، رفضت مولدوفا الدعوى بأنّها خرقت الأعراف الدبلوماسية عندما امتنعت عن دعوة سفير روسيا لتقديم أوراق اعتماده، مبررةً أن موسكو اتخذت مواقف تعتبرها مولدوفا "غير محترمة"، مما أدى لاحتجاز الأمر السياسي في رفض الاعتماد.

في عام 2022، أعلنت المفوضية الأوروبية أن رئيس بعثة نيكاراغوا لدى الاتحاد الأوروبي قد صُنف كـ persona non grata من قِبَل الاتحاد، ردًا على قرار نيكاراغوا بإعلان رئيس بعثة المفوضية الأوروبية في نيكاراغوا شخصًا غير مرغوب فيه.

يُعَدُّ العرف الدبلوماسي القاضي بإرسال أسماء المرشحين إلى الدولة المستقبلة بشكل مسبق وسري، وانتظار ردّها بالموافقة أو الرفض قبل إعلان التعيين رسميًا، من أبرز الأعراف الراسخة التي تشكّل جزءًا أصيلًا من الممارسة الدبلوماسية الحديثة. هذا الإجراء، المعروف في القانون الدولي وفي اللغة الدبلوماسية باسم مبدأ الـ Agrément [163]، لم يأت من فراغ، بل تطور عبر قرون طويلة من الاحتكاك بين الدول وما رافق ذلك من أزمات وأخطاء بروتوكولية كان لها أثرها في توتير العلاقات الدولية، أحيانًا إلى حد القطيعة. إن جوهر هذا المبدأ يكمن في تحقيق التوازن بين حق الدولة المرسلة في اختيار ممثليها بحرية، وحق الدولة المستقبلة في حماية سيادتها وأمنها القومي، من خلال رفض أو قبول أي مرشح يُعرض عليها دون أن تكون مُلزمة بتقديم تبرير لقرارها.

يمثل هذا الإجراء وقاية استباقية من أي إحراج دبلوماسي محتمل قد يترتب على إعلان تعيين مبعوث ثم رفض اعتماده لاحقًا. فالرفض العلني بعد الإعلان قد يُفسَّر على أنه موقف عدائي أو إهانة مباشرة للدولة المرسلة، بينما يتيح مبدأ الـ Agrément معالجة الأمر بعيدًا عن الأضواء، وفي إطار من السرية التي تصون هيبة الطرفين وتمنع أي ضرر بالعلاقات الثنائية. وبهذا، يمكن القول إن هذا المبدأ يكرّس احترام الدول بعضها لبعض، ويؤكد أن التمثيل الدبلوماسي ليس مجرد حق للدولة المرسلة، بل هو عملية قائمة على رضا مشترك يعبّر عن رغبة متبادلة في إقامة جسور الثقة والتعاون.

[163] - المقصود هو أن كلمة Agrément (تنطق بالفرنسية: "أغريمان") هي مصطلح دبلوماسي دولي يُستخدم للدلالة على موافقة الدولة المستقبلة بشكل مسبق وسري على المرشح الذي تقترحه دولة أخرى ليكون ممثلًا دبلوماسيًا لديها (سفيرًا أو مبعوثًا).
إذن:الإجراء: هو إرسال اسم المرشح سرًا إلى الدولة المستقبلة.الاسم الخاص به: هو Agrément (وهي كلمة فرنسية تعني "الموافقة" أو "القبول").المبدأ: أن الدولة المرسلة لا تعلن تعيين مبعوثها إلا بعد أن تحصل على هذه الموافقة.بمعنى آخر، "مبدأ الـ Agrément" = مبدأ الموافقة المسبقة للدولة المستقبلة على الممثل الدبلوماسي.

إلى جانب طابعه العملي، يعكس مبدأ الـ Agrément قيمة رمزية كبيرة في العلاقات الدولية، فهو يشير إلى أن أي بعثة دبلوماسية لا يمكن أن تُفرض على دولة مستقلة، وأن السيادة الوطنية للدولة المستقبلة محفوظة تمامًا. كما أن هذا الإجراء يرسخ روح التعاون الدولي، لأنه يجبر الدولة المرسلة على مراعاة خصوصيات الدولة المستقبلة، سواء كانت سياسية أو اجتماعية أو ثقافية أو أمنية، عند اختيار ممثليها. وهنا يظهر البعد الأخلاقي والقانوني للممارسة الدبلوماسية، حيث تتحقق الموازنة الدقيقة بين مبدأ المساواة بين الدول ومقتضيات الاحترام المتبادل.

ومن الجدير بالذكر أن الالتزام بهذا المبدأ بات يشكّل عنصرًا لا غنى عنه لضمان سير العلاقات الدولية في إطار من المرونة والاستقرار. فالدول المستقبلة، عبر موافقتها الصريحة أو الضمنية، تمنح شهادة ثقة بالدبلوماسي المرشح، والدولة المرسلة، عبر التزامها بالمسار السري، تعلن احترامها للسيادة الوطنية للطرف الآخر. وبذلك يصبح مبدأ الـ Agrément بمثابة صمام أمان دبلوماسي، يحول دون النزاعات البروتوكولية التي قد تُستغل لتأجيج الخلافات السياسية، ويعزز في الوقت ذاته مناخًا من الاحترام والتقدير المتبادل بين الدول .

تُعتبر مسألة تعيين مرشح دبلوماسي يحمل جنسية الدولة المستقبلة من أدق وأعقد المسائل التي يثيرها مبدأ الـ Agrément، فهي تختبر إلى أبعد الحدود توازن العلاقة بين السيادة الوطنية للدولة المستقبلة وحق الدولة المرسلة في اختيار من تراه مناسبًا لتمثيلها. فالقاعدة العامة المستقرة في القانون الدولي والعرف الدبلوماسي تقضي بأن الدولة المضيفة تتمتع بالحق الكامل في رفض مثل هذا الترشيح، وذلك انطلاقًا من منطق جوهري يتمثل في أن المواطن يرتبط تجاه دولته بجملة من الالتزامات الوطنية، وعلى رأسها الولاء الكامل والخضوع للقوانين الداخلية، في حين أن الممثل الدبلوماسي يتمتع ـ بحكم منصبه ـ بمجموعة من الحصانات والامتيازات التي تعفيه جزئيًا أو كليًا من الخضوع لتلك القوانين. هذا التضاد يخلق وضعية غير منسجمة قانونيًا وعمليًا، إذ لا يمكن الجمع بين صفة "المواطن" المقيّد بواجبات الدولة، وصفة "الدبلوماسي" المتمتع بحصانة تعفيه من بعض تلك الواجبات.

ومع ذلك، لم يكن هذا الموقف مطلقًا أو جامدًا، فقد أبدت بعض الدول مرونة في التعامل مع مثل هذه الحالات، إما لدواعٍ عملية تتعلق بندرة الكفاءات المتاحة، أو لرغبة سياسية في تعزيز علاقات حسن النية مع الدولة

المرسلة. في مثل هذه الظروف، يمكن أن تُقبل أوراق اعتماد المرشح على نحو استثنائي، لكن هذا القبول يتخذ صورتين أساسيتين:

فإما أن يكون قبولًا مطلقًا، بحيث يُمنح المرشح كامل المزايا والحصانات المقررة في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية وغيرها من الأعراف الدولية، ويعامل معاملة أي سفير أو مبعوث أجنبي آخر دون تفرقة، وهو ما يُعد خطوة تنطوي على قدر كبير من الثقة السياسية والتقدير المتبادل بين الدولتين.

وإما أن يكون قبولًا مشروطًا (conditional acceptance)، بحيث تتفق الدولة المستقبلة مع الدولة المرسلة على تقييد بعض امتيازات المرشح أو الحد من نطاق حصانته، وذلك عبر اتفاق خاص أو تبادل مذكرات دبلوماسية يحدد بدقة المجالات التي يتمتع فيها بالحماية والامتيازات، والمجالات الأخرى التي يظل فيها خاضعًا للقانون الوطني. بهذا الشكل، تسعى الدولة المستقبلة إلى معالجة التعارض القانوني المحتمل وتفادي أي إساءة أو لبس قد يترتب على ازدواجية وضع المرشح.

إن هذه المسألة، بما تحمله من دقة وحساسية، تكشف بوضوح كيف أن الدبلوماسية ليست مجرد قواعد جامدة، بل هي مجال مرن يقوم على التوازنات الدقيقة بين مقتضيات السيادة من جهة، ومتطلبات التعاون الدولي من جهة أخرى، الأمر الذي يجعل كل حالة من هذا النوع خاضعة في النهاية لاعتبارات السياسة والثقة المتبادلة بقدر خضوعها للنصوص القانونية.

تُبرز هذه السابقة القضائية في بريطانيا بجلاء كيف أن مبدأ Agrément لا يقف عند حدود القبول أو الرفض فقط، بل قد يمتد أثره إلى أروقة القضاء المحلي حين تُثار مسألة حصانة ممثل دبلوماسي يحمل جنسية الدولة المستقبلة. ففي القضية التي نُظرت أمام المحاكم البريطانية، تعلّق النزاع بشخص يشغل منصب سكرتير في بعثة دبلوماسية فنية أجنبية في لندن، وكان في الوقت نفسه مواطنًا بريطانيًا. رفع مالك العقار الذي يستأجره هذا السكرتير دعوى لإلزامه بدفع الإيجار المتأخر، مستندًا إلى أن صفته كمواطن بريطاني تجعله خاضعًا بحتًا للقوانين الوطنية، ومن ثم لا يجوز له التذرع بالحصانة الدبلوماسية ليتفادى الالتزامات المالية المدنية.

غير أن المحكمة البريطانية رفضت الدعوى، واستندت في حكمها إلى حقيقة أن تعيين السكرتير قد تم وقُبل من قبل الحكومة البريطانية دون أي تحفظ أو قيد، أي أنه حاز الـ Agrément الكامل غير المشروط. وبناءً على ذلك، رأت المحكمة أن حصانته الدبلوماسية يجب أن تُفسر تفسيرًا مطلقًا، شأنه في ذلك شأن أي دبلوماسي أجنبي آخر لا يحمل الجنسية البريطانية. وأكدت المحكمة أن مجرد حمل المرشح لجنسية الدولة المستقبلة لا يُسقط عنه الحماية الممنوحة له بموجب القانون الدولي، طالما أن الدولة المستقبلة لم تُبد أي اعتراض أو تضع أي قيد عند قبول اعتماده.

تكمن أهمية هذه السابقة في أنها أرست مبدأ قضائيًا واضحًا مفاده أن الحصانات والامتيازات المقررة بموجب اتفاقية فيينا والعرف الدبلوماسي لا تتأثر بجنسية المبعوث، إلا إذا نصّت الدولة المستقبلة صراحة على استثناء أو شرط عند قبول اعتماده. وبذلك، فإن القضاء البريطاني قد رسّخ أن صفة "الممثل الدبلوماسي" تطغى قانونًا على صفة "المواطن"، متى ما تم التعيين على نحو كامل وسليم، وهو ما يُعد تأكيدًا عمليًا على سيادة مبدأ Agrément ووزنه في تحديد المراكز القانونية للدبلوماسيين.
يُعتبر مبدأ إعلان أي دبلوماسي شخصًا غير مرغوب فيه (persona non grata) من أرقى صور تجسيد السيادة الوطنية في المجال الدبلوماسي، وهو أداة قانونية راسخة في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، تعكس التوازن الدقيق بين احترام الامتيازات الممنوحة للممثلين الدبلوماسيين من جهة، وضمان عدم إساءة استخدام هذه الامتيازات أو تحويلها إلى وسيلة للمساس بمصالح الدولة المستقبلة من جهة أخرى.

فبموجب هذا الحق، تستطيع الدولة المستقبلة أن تُخطر الدولة المرسلة، في أي لحظة ودون إبداء الأسباب، بأن أحد دبلوماسييها أصبح غير مرغوب فيه على أراضيها. ويترتب على هذا الإعلان التزام الدولة المرسلة باستدعاء دبلوماسيها فورًا أو إنهاء مهمته الرسمية، وإلا فإن الدولة المستقبلة تكون في حلٍّ من اعتبار الشخص المعني جزءًا من البعثة الدبلوماسية، وبالتالي تسقط عنه الحصانات والامتيازات التي كان يتمتع بها.

وتتنوع الدوافع وراء اللجوء إلى هذه الآلية، فمنها ما يتصل باعتبارات الأمن القومي، كاتهام دبلوماسي بالتجسس أو نقل معلومات سرية أو محاولة التأثير غير المشروع في السياسات المحلية. ومنها ما يرتبط بحماية النظام العام، مثل قيام الدبلوماسي بتصرفات تُعد مسيئة للأعراف الاجتماعية أو الثقافية السائدة.

وهناك أيضًا الحالات السياسية البحتة، حيث تلجأ الدول إلى إعلان أحد الدبلوماسيين غير مرغوب فيه كرسالة احتجاج أو رد على سياسات الدولة المرسلة، وهو ما قد يتحول أحيانًا إلى أداة في حروب دبلوماسية باردة تتبادل فيها الدول طرد دبلوماسيي الطرف الآخر بالمثل.

وتتأكد أهمية هذا الإجراء بشكل خاص في أوقات النزاعات الدولية، إذ ترفض الدول عادة أي مظهر من مظاهر الانحياز أو التدخل في شؤونها الداخلية، وترى في إعلان الدبلوماسي شخصًا غير مرغوب فيه وسيلة سريعة وحاسمة لحماية سيادتها ومصالحها العليا، دون الحاجة إلى الدخول في مسارات قانونية أو تفاوضية معقدة.

- قضية سكريبال – المملكة المتحدة: في مارس 2018، أعلنت الحكومة البريطانية عشرات الدبلوماسيين الروس أشخاصًا غير مرغوب فيهم، وطالبتهم بمغادرة البلاد، بعد اتهام موسكو بالوقوف وراء محاولة اغتيال العميل الروسي السابق سيرغي سكريبال وابنته باستخدام غاز أعصاب في مدينة سالزبري. تبعت لندن في ذلك أكثر من 20 دولة غربية وحلف شمال الأطلسي، حيث طُرد أكثر من 150 دبلوماسيًا روسيًا في أكبر عملية طرد جماعي منذ الحرب الباردة. وهو في حالة ماذا اكانت تلك الأفعال ذات خطورة جسيمة ، وخلاف ذلك ، وانطلاقا من الحق في الحصانة لا تلجى الدول الى توقيف المبعوث الدبلوماسي المسؤول عن الفعل او طرده، وذلك لانها تملك اللجوء الى وسائل اقل وطأة كان تعلن انه ليس مرغوبا وتطلب من دولته سحبه واستدعاءة [164].

- النزاع الدبلوماسي بين الولايات المتحدة وفنزويلا (2019): في ظل الأزمة السياسية في فنزويلا وإعلان الولايات المتحدة دعمها لخوان غوايدو كرئيس مؤقت، أعلنت حكومة نيكولاس مادورو السفير الأمريكي وأعضاء من البعثة الدبلوماسية الأمريكية في كراكاس أشخاصًا غير مرغوب فيهم، مطالبةً إياهم بمغادرة البلاد فورًا. جاء القرار كرد فعل على ما اعتبرته كاراكاس تدخلاً مباشرًا في شؤونها الداخلية.

- الأزمة الدبلوماسية بين روسيا والولايات المتحدة (2021): شهدت العلاقات الروسية–الأمريكية توترًا متصاعدًا على خلفية قضايا التجسس والتدخلات الإلكترونية. وفي أبريل 2021، أعلنت واشنطن طرد 10 دبلوماسيين روس وفرضت عقوبات جديدة، متهمة موسكو بالتورط في عمليات قرصنة وتدخل في

[164] - د. صلاح الدين عامر ، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1995، ص683

الانتخابات. وردّت روسيا بالمثل، فأعلنت عددًا من الدبلوماسيين الأمريكيين أشخاصًا غير مرغوب فيهم، في حلقة جديدة من تبادل الطرد الدبلوماسي المتكرر بين البلدين.

4- الحرب الروسية–الأوكرانية وتصاعد التوتر الأوروبي (2022) مع اندلاع الحرب في أوكرانيا في فبراير 2022، اتخذت عدة دول أوروبية، مثل ألمانيا وفرنسا وبولندا، قرارات بطرد العشرات من الدبلوماسيين الروس، متهمة إياهم بالتجسس أو بممارسات تهدد أمنها القومي. وفي أبريل من العام نفسه، أعلنت ألمانيا وحدها أكثر من 40 دبلوماسيًا روسيًا غير مرغوب فيهم. وردّت موسكو على ذلك بطرد مماثل لدبلوماسيين أوروبيين.

هذه الأمثلة تبرز أن حق إعلان الدبلوماسيين persona non grata لم يعد مجرد إجراء قانوني بحت، بل أصبح أيضًا أداة سياسية تستخدمها الدول للتعبير عن احتجاجها أو لتوجيه رسائل قوية في أوقات الأزمات الدولية.

وتُظهر هذه الأمثلة أن إعلان الدبلوماسي "persona non grata" ليس مجرد إجراء بروتوكولي، بل هو أداة سياسية وقانونية تمكّن الدولة المستقبلة من صون سيادتها وحماية أمنها الداخلي، حتى وإن أدى ذلك أحياناً إلى توتر العلاقات الدبلوماسية أو تجميدها مؤقتاً.

وكانت الجمهوريات المستقلة قبل دخولها في الاتحاد، لها تمثيلها الدبلوماسي، لكن بعد التحاقها في الاتحاد، تصبح علاقاتها الدبلوماسية الخارجية حكرا على الحكومة المركزية ، ثم يعود لها الحق في التمثيل الدبلوماسي الخارجي بعد تفكك الاتحاد ومثال ذلك جمهوريات الاتحاد السوفيتي .

الفصل الثاني

مراتب الممثلين الدبلوماسيين

ومع بداية القرن السابع عشر، أصبحت البعثات الدبلوماسية الدائمة جزءاً أساسياً من النظام الدولي الأوروبي، وهو ما أدى إلى تراجع مكانة الوكلاء (Agents)، الذين خرجوا تدريجياً من الإطار الرسمي للعمل الدبلوماسي، واقتصر دورهم على خدمة المصالح الخاصة للملك أو القصر خارج بلاده. ومن هنا بدأ يظهر التمييز الواضح بين المراتب الدبلوماسية، وأخذت الأشكال التالية:

السفير (Ambassador or Envoy Extraordinary):يعد الممثل الشخصي الأعلى للملك أو الأمير، ويحتل المرتبة الأرفع في السلك الدبلوماسي، لما يحمله من رمزية سيادية.

مع تطور البعثات الدبلوماسية ظهرت الحاجة للتمييز بين الممثل لشخص رئيس الدولة صاحبة السيادة وبين ماسواهم من الممثلين ، فجرت العادة على تسمية الأول بالسفير والاخر بالمبعوث او المبعوث فوق العادة ،

وفي مطلع القرن الثامن عشر ظهرت فئة ثالثة من الممثلين الدبلوماسيين، عُرفت باسم المقيمين (Residents)، وهي مرتبة أدنى من المبعوثين. وقد أثارت مكانة هؤلاء جدلاً فقهياً وقانونياً حول وضعهم: وقد راى الكصر من الفقها أنه لا يوجد فارق حقيقي بين "المبعوثين" و"المقيمين"، إذ إن كليهما يؤدي وظيفة التمثيل السياسي للدولة

في المقابل، اعتبر الفقيه لورانس أن العرف الدولي رسّخ تمييزاً في المرتبة، حيث وُضع المقيمون في درجة أدنى من المبعوثين، وقال فقها اخرين أن كثيراً من المقيمين لم يكونوا يحملون أوراق اعتماد رسمية، مما جعل مهمتهم أشبه بـ المهام الخاصة أو المؤقتة ذات الطابع العملي أكثر من كونها وظيفة دبلوماسية كاملة.

مع بدايات القرن التاسع عشر، أخذت الخريطة الدبلوماسية العالمية شكلاً أكثر تعقيداً مع تنامي عدد الدول المستقلة، واتساع رقعة التنافس السياسي بين القوى الكبرى. وفي خضم هذا التحول، برزت الحاجة إلى ابتكار حلول عملية للمشاكل التي لطالما أربكت العمل الدبلوماسي، وعلى رأسها مشكلة الأسبقية البروتوكولية بين الممثلين. فمنذ القرن السابع عشر وحتى القرن الثامن عشر، كانت العواصم الأوروبية مسرحاً لصراعات لا تنتهي حول ترتيب المقاعد في الحفلات الرسمية، أو موقع العربات في المواكب، أو حتى ترتيب الدخول

على الملوك والأمراء، حيث كانت كل دولة تُصرّ على أن يحظى مبعوثها بالمكانة الأرفع باعتبارها انعكاساً مباشراً لهيبتها الدولية .

ولمعالجة هذه الإشكالية، ظهر منصب الوزير الدبلوماسي (Minister) كمرتبة جديدة تضاف إلى سلم المراتب التقليدية. لقد كان هذا المنصب بمثابة حل وسط يتيح التمييز بين السفراء، الذين ظلوا يحتكرون الصدارة في التمثيل، وبين المبعوثين ذوي الرتب الأدنى. غير أن طبيعة هذا المنصب لم تكن محددة بوضوح في البداية؛ فكما وصفه الفقيه السويسري الشهير فاتييل (Vattel)، الوزير هو "ممثل لملكه بصورة غير محددة؛ لا يرقى إلى مرتبة السفير، لكنه يتمتع مع ذلك بجميع الحقوق التي تلازم صفته كمبعوث عام". هذه الصياغة الغامضة تعكس حقيقة أن منصب الوزير جاء كإجراء عملي أكثر منه ابتكاراً قانونياً مدروساً.

وفي سياق التطور ذاته، ظهر لقب الوزير المفوض (Minister Plenipotentiary)، وهو منصب يجمع بين مرتبة الوزير العادي وبين الصلاحيات الواسعة التي عادة ما تُمنح للسفراء. فقد كان الوزير المفوض يُزوَّد بـ "السلطات الكاملة" للتفاوض باسم دولته والتوقيع على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وهو ما أتاح له لعب دور أكثر حيوية وفعالية في العلاقات بين الدول، من دون أن يصل إلى المكانة المراسمية الرفيعة التي حظي بها السفراء.

لقد ساهم ظهور منصب الوزير وتطوره في إضفاء مرونة على النظام الدبلوماسي، إذ مكّن الدول ذات القدرات المحدودة أو النفوذ الأقل من إرسال ممثلين بمكانة معتبرة دون الحاجة إلى تحمل التكاليف الباهظة المرتبطة بمؤسسة السفير، سواء من حيث الرواتب أو المراسم أو حجم البعثة. كما أنه خفف من حدة النزاعات البروتوكولية بين الدول الكبرى، لأنه أتاح وجود مستويات متعددة من التمثيل يمكن ترتيبها بسهولة في المحافل الدولية.

وهكذا، يمكن القول إن القرن التاسع عشر لم يكن مجرد مرحلة لتوسيع نطاق العلاقات الدبلوماسية، بل أيضاً مرحلة لإعادة هيكلة سلم المراتب الدبلوماسية بما يتلاءم مع المتغيرات السياسية والاجتماعية، حيث لعب منصب الوزير والوزير المفوض دوراً محورياً في هذا التطور، ممهداً الطريق لاحقاً لإقرار تصنيفات أكثر دقة في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 .

جهود مؤتمر فيينا 1815 في معالجة مشكلة الأسبقية وأثرها على القانون الدبلوماسي الحديث

أولاً: محاولة مؤتمر فيينا وضع نظام موحّد

كانت مسألة الأسبقية بين الممثلين الدبلوماسيين واحدة من أعقد المشكلات التي واجهت أوروبا في القرنين السابع عشر والثامن عشر. فقد كان يُنظر إلى مكان جلوس المبعوث أو موقعه في الموكب الرسمي بوصفه رمزاً يعكس مكانة الدولة التي يمثلها، الأمر الذي جعل هذه التفاصيل البروتوكولية البسيطة تتحول أحياناً إلى أزمات سياسية حقيقية. بل إن الخلاف على ترتيب الموكب الدبلوماسي في لندن عام 1711 بين ممثلي فرنسا وإسبانيا كاد يشعل مواجهة مسلحة، وهو ما يكشف حجم التوتر الذي يمكن أن تسببه قضايا شكلية.

في مواجهة هذا الاضطراب، جاء مؤتمر فيينا 1815 ليضع حداً للفوضى، ويقدم أول محاولة منهجية لإرساء قواعد موحدة للأسبقية. وقد توصل المؤتمر إلى تقسيم الممثلين الدبلوماسيين إلى ثلاث فئات رئيسية:
الأولى، السفراء ومبعوثو البابا (النونسيوس والليغات)، باعتبارهم ممثلين مباشرين لرؤساء الدول.الثانية، المبعوثون فوق العادة والوزراء المفوضون، وهم من يمثلون دولهم بصورة رسمية ولكن من دون مكانة السفراء.أما الفئة الثالثة، فهي القائمون بالأعمال، الذين يعتمدون لدى وزير الخارجية وليس لدى رئيس الدولة.

الأهمية الكبرى لقرارات مؤتمر فيينا لم تكن في هذا التصنيف فحسب، بل في المعيار الذي أرساه لتنظيم الأسبقية داخل كل فئة، وهو معيار الأقدمية، أي تاريخ تقديم أوراق الاعتماد واستمرار الممثل في منصبه. بهذا التحول، انتقلت العلاقات الدبلوماسية من منطق الامتيازات الشخصية والمكانة الاجتماعية إلى إطار أكثر موضوعية وحياداً، يقلل من فرص النزاع ويؤسس لقدر من الاستقرار البروتوكولي.

لقد مثّل مؤتمر فيينا خطوة حاسمة في تثبيت مبدأ المساواة بين الدول على المستوى القانوني، بحيث لم تعد المراتب الدبلوماسية مؤشراً على تفوق دولة على أخرى في السيادة، بل مجرد تنظيم بروتوكولي لمراسم العمل. وما رسخه المؤتمر من قواعد سرعان ما أصبح قاعدة راسخة في الممارسة الدولية، ثم جاء لاحقاً اتفاق فيينا للعلاقات الدبلوماسية عام 1961 ليمنحها الصياغة القانونية الملزمة، مؤكداً أن ما بدأ في فيينا عام 1815 كان بالفعل اللبنة الأولى في بناء القانون الدبلوماسي الحديث .

ثانياً: قصور نظام مؤتمر فيينا وموقف الدول الكبرى

رغم ما حمله مؤتمر فيينا عام 1815 من إنجاز بالغ الأهمية في مسار التنظيم الدبلوماسي، من خلال وضع قواعد واضحة لمراتب الممثلين وتحديد معايير موضوعية لأسبقياتهم، إلا أن التجربة العملية كشفت سريعاً عن قصور هذا النظام. فقد تبيّن أن المشكلة لم تكن كامنة في النصوص التي وُضعت، وإنما في مدى استعداد الدول الكبرى للالتزام بروح هذه القواعد.

فعلى الورق، كان مبدأ الأقدمية الزمنية في تقديم أوراق الاعتماد حلاً عملياً يضمن الحياد ويكفل المساواة بين الدول، كبيرها وصغيرها. لكن على أرض الواقع، لم يكن في وسع القوى الكبرى – مثل فرنسا أو بريطانيا أو روسيا – أن تتقبل أن يسبق ممثلو دول صغيرة أو حديثة الاستقلال ممثليها في مراسم رسمية أو بروتوكولية، لأن ذلك في نظرها لا يعكس فقط مسألة شكلية، بل يُنظر إليه كمساس بالهيبة السياسية وبالوزن الاستراتيجي الذي تحتله هذه القوى في النظام الدولي.

وهكذا برز التناقض بين النص القانوني والممارسة السياسية؛ فبينما كان مؤتمر فيينا يسعى لترسيخ مبدأ المساواة بين الدول على المستوى البروتوكولي، سعت بعض القوى الكبرى إلى الالتفاف على تلك القواعد بوسائل شتى، إما من خلال ضغوط سياسية غير مباشرة، أو عبر تفاهمات خاصة تضمن لها موقعاً بروتوكولياً متميزاً.

إن قصور نظام فيينا لا يُقاس إذن بضعف قواعده أو غموضها، بل بالعجز عن إلزام الدول الكبرى بالتخلي عن نزعتها التقليدية إلى التميّز والتفوق. وهذه المفارقة ستظل سمة بارزة في تاريخ القانون الدبلوماسي، حيث يسعى دائماً لإقرار المساواة الشكلية بين الدول، فيما تفرض الممارسات الواقعية تفاوتاً مستمراً يعكس موازين القوى الدولية .

ثالثاً: مؤتمر إيكس لا شابيل 1818 واستحداث طائفة رابعة

بعد أن تبيّن أن القواعد التي أرسيت في مؤتمر فيينا سنة 1815 لم تنجح في القضاء كلياً على مشكلة الأسبقية البروتوكولية، خاصة مع استمرار الدول الكبرى في البحث عن موقع متميز داخل السلك الدبلوماسي، جاء

مؤتمر إيكس لا شابيل (Aix-la-Chapelle) عام 1818 كخطوة تكميلية لمعالجة جوانب القصور التي ظهرت عملياً خلال السنوات القليلة التي تلت مؤتمر فيينا.

فقد أدرك المجتمع الدولي آنذاك أن الاقتصار على ثلاث فئات فقط من الممثلين الدبلوماسيين لم يكن كافياً للتعبير عن التنوع في العلاقات الدبلوماسية بين الدول الكبيرة والصغيرة، ولا للتوفيق بين متطلبات البروتوكول من جهة، وضرورات المرونة السياسية من جهة أخرى. ومن هنا تقرر استحداث طائفة رابعة أطلق عليها اسم الوزراء المقيمون (Ministers Resident)، وهم ممثلون يعتمدون لدى رؤساء الدول بشكل رسمي، لكنهم يحتلون مرتبة وسطى تقع بين المبعوثين فوق العادة والوزراء المفوضين من جهة، والقائمين بالأعمال من جهة أخرى.

بهذا التعديل أصبح التصنيف الرباعي للممثلين الدبلوماسيين أكثر تدرجاً ومرونة:السفراء ومبعوثو البابا (Ambassadors, Legates, Nuncios) في القمة. ويليهم المبعوثون فوق العادة والوزراء المفوضون (Envoys Extraordinary and Ministers Plenipotentiary). ثم الوزراء المقيمون (Ministers Resident) كفئة وسطى جديدة. وأخيراً القائمون بالأعمال (Chargés d’Affaires) في المرتبة الأدنى.

كما حافظ المؤتمر على المبدأ الذي أقره فيينا، وهو أن الأسبقية داخل كل فئة تُحدد على أساس معيار الأقدمية الزمنية، أي بحسب تاريخ تقديم أوراق الاعتماد ومباشرة العمل في الدولة المستقبلة، وذلك لتفادي أي نزاع شخصي أو تعارض سياسي بشأن ترتيب المراتب.

وقد كان إدخال فئة "الوزراء المقيمين" بمثابة حل وسط ذكي، سمح للدول الصغيرة والمتوسطة بأن تعتمد ممثلين دبلوماسيين بمرتبة مناسبة دون أن يبدو ذلك تقليلاً من شأنها أو مساساً بمكانتها الدولية، وفي الوقت نفسه أتاح للدول الكبرى أن تحافظ على رمزية التميز التي تمنحها رتبة السفير. ومع أن هذا التعديل ساهم فعلاً في التخفيف من حدة النزاعات البروتوكولية، إلا أنه لم يُنهِ بشكل كامل التنافس على الأسبقية، الذي ظل يُعتبر انعكاساً رمزياً لمكانة الدولة في النظام الدولي آنذاك.

رابعاً: تطور مبدأ حرية اختيار مستوى التمثيل

من بين أهم النتائج التي أفرزتها مقررات مؤتمر فيينا 1815 وما تبعها من تعديلات لاحقة، بروز مبدأ جوهري في القانون الدبلوماسي الحديث، وهو مبدأ حرية الدولة في تحديد مستوى التمثيل الدبلوماسي الذي تراه مناسباً. وقد رسّخ العرف الدبلوماسي هذه القاعدة في صياغة بسيطة لكنها عميقة الدلالة:
"لكل دولة أن تختار نوع التمثيل الذي تراه مناسباً."

غير أن هذا المبدأ لم يُطبق في بداياته على نحو مطلق، إذ كانت هناك قيود تقليدية في القانون الدولي القديم، أهمها القيد الذي يقصر حق إرسال السفراء على الدول الملكية دون الجمهورية. وكان هذا التمييز مستنداً إلى الاعتقاد بأن السفير يمثل "شخص الملك" مباشرة، بما يضفي على مهمته طابعاً شخصياً لا يتفق مع طبيعة النظام الجمهوري. لكن سرعان ما فقد هذا القيد مبرره مع تطور الأنظمة السياسية والدستورية في أوروبا والعالم خلال القرن التاسع عشر، ومع تقلص عدد الملكيات تدريجياً، حتى أصبح العرف مستقرّاً على أن جميع الدول، سواء كانت ملكية أو جمهورية، قادرة على اعتماد سفراء على قدم المساواة.

كما ارتبط تطور هذا المبدأ بقاعدة أخرى لا تقل أهمية، هي مبدأ المعاملة بالمثل (Reciprocity)، الذي يحكم عادةً مستوى التمثيل بين الدول. فإذا اعتمدت دولة ما سفيراً لدى دولة أخرى، جرت العادة أن ترد الأخيرة بالمثل ضماناً للتوازن، بحيث لا تبدو وكأنها تقبل بمرتبة أقل في تمثيلها أو مكانتها. وقد أسهم هذا المبدأ في إضفاء نوع من التناسق على العلاقات الدبلوماسية، ومنع النزاعات البروتوكولية من العودة تحت أشكال جديدة.

ولعل المثال الأبرز على تجسيد هذا التطور نجده في الموقف الأمريكي عام 1893، حين قررت الولايات المتحدة رفع درجة بعثاتها الدبلوماسية إلى مرتبة "سفير" لدى جميع الدول التي قبلت بدورها اعتماد سفراء في واشنطن. وقد عُدّ ذلك تحولاً مهماً، لأنه مثّل اعترافاً صريحاً بالمساواة بين الدول في الحق في استخدام أعلى درجات التمثيل الدبلوماسي دون تمييز على أساس نظامها السياسي أو مكانتها التقليدية.

إن هذا التطور لم يكن مجرد تعديل بروتوكولي شكلي، بل مثّل انتقالاً تدريجياً نحو تجذير مبدأ المساواة السيادية بين الدول، وهو أحد الأعمدة الأساسية التي بُني عليها القانون الدولي الحديث، وأكّدته لاحقاً اتفاقية

فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، حيث ساوى القانون الدولي بين جميع الدول في حقها في اختيار مستوى التمثيل الدبلوماسي الأنسب لمصالحها، بعيداً عن أي اعتبارات شكلية أو تمييزية .

مع تشكّل ملامح النظام الدولي الحديث وتراجع التقاليد القديمة التي كانت تحكم العلاقات بين الدول، أخذت صورة التمثيل الدبلوماسي تتطور تدريجياً نحو مزيد من المرونة والمساواة. ففي المراحل الأولى، كانت هناك قيود صارمة تحد من حرية بعض الدول في اختيار مستوى تمثيلها الخارجي، إذ كان يُنظر إلى منصب السفير مثلاً باعتباره امتيازاً مقصوراً على الدول الملكية، انطلاقاً من فكرة أنه الممثل الشخصي للملك، بينما كان يُحرم منه ممثلو الجمهوريات أو يُنظر إليهم على أنهم أدنى مرتبة.

غير أن هذا التمييز ما لبث أن تلاشى مع اتساع نطاق التحولات السياسية والدستورية في أوروبا والعالم، ومع تزايد عدد الدول الجمهورية التي دخلت إلى الساحة الدولية. وقد أدى ذلك إلى زوال القيود التقليدية، وترسّخ تدريجياً مبدأ جوهري يقوم على حق كل دولة، أياً كان نظامها السياسي أو مكانتها الدولية، في اختيار رتبة ممثلها الدبلوماسي بحرية كاملة، سواء أكان سفيراً أم وزيراً مفوضاً أم قائماً بالأعمال.

إلى جانب هذا التطور، برزت قاعدة أخرى لا تقل أهمية، وهي قاعدة التماثل في التمثيل (Reciprocity)، التي تستند إلى منطق المساواة والتوازن في العلاقات الدولية. فالعرف الدبلوماسي استقر على أن الدول تميل إلى تبادل نفس مستوى التمثيل: فإذا اعتمدت دولة ما سفيراً لدى دولة أخرى، كان من المتوقع أن ترد الأخيرة بالمثل، بحيث لا تبدو أقل شأناً من الناحية البروتوكولية أو السياسية.

لقد أضفى هذا المبدأ قدراً كبيراً من الانسجام على الممارسات الدبلوماسية، إذ جنّب الدول الدخول في نزاعات شكلية حول المراتب والمكانة، وحوّل التمثيل الدبلوماسي إلى أداة مرنة تُستخدم بما يخدم مصالحها الوطنية ويعكس طبيعة علاقاتها مع غيرها من الدول. وبمرور الزمن، ساهم هذا التحول في ترسيخ مبدأ المساواة السيادية بين الدول، وهو الركيزة التي قامت عليها لاحقاً اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، التي منحت هذا العرف صياغة قانونية ملزمة وكرّست حرية الدول في تحديد مستوى تمثيلها على قدم المساواة مع غيرها . .

- الوظيفة الدبلوماسية وواجبات الممثلين الدبلوماسيين

أولا: الوظيفة الدبلوماسية: تُعد الوظيفة الدبلوماسية واحدة من أكثر المهام حساسية في بنية العلاقات الدولية، إذ تقف على تماس مباشر مع مصالح الدول العليا، وتُعنى بترجمة سياساتها الخارجية على أرض الواقع. فالممثل الدبلوماسي ليس مجرد موظف عادي، بل هو لسان حال دولته وعينها التي تراقب، وأداتها التي تتواصل مع الدول الأخرى وتدافع عن مصالحها في المحافل الدولية. ولهذا السبب، اكتسبت وظيفته طابعاً بالغ الدقة، يجمع بين الطابع السياسي من جهة، وبين الالتزام بالقواعد والأعراف الدولية من جهة أخرى.

لقد تعذّر على الفقه والقانون الدولي أن يضعا تعريفاً قانونياً صارماً لمهمة الدبلوماسي أو قائمة تفصيلية نهائية للوظائف المنوطة به، لأن طبيعة هذه الوظيفة تتبدل بتبدل الظروف السياسية وتغير مصالح الدول وأولوياتها. فما يُطلب من دبلوماسي في زمن السلم قد يختلف جذرياً عما يُطلب منه في زمن الأزمات أو الحروب، وما يفرضه وضع دولة كبرى قد لا ينطبق على دبلوماسية دولة صغيرة تسعى فقط لحماية وجودها.

وبناءً على ذلك، يظل المرجع الأساسي في تحديد واجبات الممثل الدبلوماسي هو التعليمات الرسمية التي يتلقاها من حكومته، سواء كانت مكتوبة ومفصلة، أو شفهية ومرنة تُترك لتقديره وحكمته في التعامل مع المواقف المتغيرة. ومن خلال هذه التعليمات، يُكلف الدبلوماسي بتنفيذ سياسات دولته الخارجية بأقصى درجات الكفاءة والحرص، بحيث يوازن بين مصلحة بلاده واحترام سيادة الدولة المستقبلة وأعرافها.

وانطلاقاً من هذا الأساس العام، درج الفقه الدولي على تقسيم واجبات الممثلين الدبلوماسيين إلى محورين رئيسيين: واجبات تجاه الدولة المرسلة التي عيّنته ومكّنته من الصفة الدبلوماسية. واجبات تجاه الدولة المستقبلة التي تستضيفه وتمنحه الامتيازات والحصانات اللازمة لممارسة مهامه.

وبين هذين المحورين تتحرك الوظيفة الدبلوماسية كميزان حساس، يسعى دائماً إلى تحقيق التوازن بين خدمة مصالح الدولة المرسلة، والمحافظة على حسن العلاقات مع الدولة المضيفة بما يضمن استقرار البيئة الدبلوماسية الدولية .

ثانياً: واجبات الممثلين الدبلوماسيين

- واجبات الممثل الدبلوماسي تجاه دولته الموفدة: عندما يُكلَّف الدبلوماسي بتمثيل بلاده في الخارج، فإنه لا يغادر وطنه لمجرد شغل منصب بروتوكولي، بل ليحمل معه رسالة وطنية ومسؤولية استراتيجية. فالدبلوماسي هو صورة دولته في الخارج، ولسانها الناطق، وأداتها التنفيذية التي تتحرك في بيئة دولية مليئة بالتحديات. ولهذا، فإن أول واجباته تبدأ قبل أن تطأ قدماه أرض الدولة المضيفة، إذ يتعيّن عليه أن يستعد لمهمته عبر دراسة متعمقة وشاملة للملفات المتعلقة بالبلد الذي سيعمل فيه. وتشمل هذه الدراسة الاطلاع على الأرشيف الدبلوماسي، والمراسلات السابقة، والاتفاقيات المبرمة، والتقارير التي رفعها أسلافه، حتى يكون على دراية بالسياق التاريخي والسياسي والاقتصادي الذي سيؤطر عمله.

وبمجرد وصوله إلى مقر عمله، يدرك الدبلوماسي أنه لم يُبعث إلا ليكون رسول سلام وحلقة وصل، يسعى إلى تعزيز التعاون الثنائي، وتوسيع مجالات الشراكة، والعمل على إزالة ما قد يطرأ من توترات أو سوء فهم بين بلاده والدولة المضيفة. إنه يوازن دوماً بين الولاء الكامل لدولته، واحترام سيادة الدولة المستقبلة، حتى يُحقق رسالته دون أن ينزلق إلى صدام أو نزاع.

وقد أجمع الفقه الدولي على أن جوهر مهام الممثل الدبلوماسي يتجسد في ثلاث وظائف محورية تكاد تختصر رسالته كلها. التفاوض: يُعتبر التفاوض قلب العمل الدبلوماسي، إذ يقوم الممثل الدبلوماسي بالدخول في مباحثات رسمية مع سلطات الدولة المضيفة، لبحث القضايا ذات الاهتمام المشترك، سواء تعلقت بالسياسة أو الاقتصاد أو الأمن أو الثقافة. ومن خلال التفاوض، يسعى إلى تحقيق مصالح دولته بأكبر قدر ممكن من الكياسة والمرونة، مع مراعاة مبدأ المنفعة المتبادلة.

الملاحظة: إلى جانب دوره التفاوضي، يضطلع الدبلوماسي بمهمة دقيقة لا تقل أهمية، وهي مراقبة التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة المضيفة. فهو بمثابة عين بلاده التي تتابع الأحداث عن قرب، وتُحلل اتجاهاتها، وترفع تقارير موضوعية ودقيقة إلى حكومته، حتى تتمكن من رسم سياسات خارجية مبنية على معلومات موثوقة.

حماية المواطنين: من بين أقدس واجباته أيضاً رعاية مصالح رعايا دولته المقيمين أو المتواجدين في الدولة المضيفة. وقد تتجلى هذه الحماية في أشكال مختلفة، منها تقديم الدعم القنصلي، أو التدخل لدى السلطات المحلية لتأمين الحقوق القانونية لرعاياه، أو مساعدتهم في أوقات الأزمات والكوارث. وبذلك، يصبح الدبلوماسي ليس فقط ممثلاً لدولته، بل أيضاً حامياً لمواطنيها في الخارج.

وهكذا، فإن واجبات الممثل الدبلوماسي تجاه دولته الموفدة لا تنحصر في نقل التعليمات وتنفيذها، بل تتجاوز ذلك إلى بناء صورة إيجابية لبلاده، ورعاية مصالحها الاستراتيجية، وتكريس وجودها في الساحة الدولية من خلال مزيج من التفاوض والملاحظة والحماية .

- واجبات الممثل الدبلوماسي تجاه الدولة المضيفة

لا تقل واجبات الممثل الدبلوماسي تجاه الدولة التي تستضيفه أهمية عن التزاماته تجاه دولته الموفدة، بل يمكن القول إن نجاح مهمته يتوقف بدرجة كبيرة على مدى احترامه لهذه الواجبات. فالدولة المضيفة تمنحه امتيازات واسعة وحصانات خاصة، ليس تكريماً لشخصه، بل تقديراً لصفته كممثل لدولة أخرى ذات سيادة. ومن هنا، يصبح لزاماً عليه أن يتعامل مع هذه الامتيازات بمسؤولية عالية، وألا يحيد عن حدود الدور الذي رُسم له في إطار القانون الدولي والأعراف الدبلوماسية.

وأول ما يُنتظر من الممثل الدبلوماسي هو الامتناع المطلق عن التدخل في الشؤون الداخلية للدولة المضيفة. فهذا المبدأ يُعد حجر الزاوية في العلاقات الدبلوماسية، ويقتضي منه أن يظل بعيداً عن أي نشاط قد يُفسَّر على أنه محاولة للتأثير على السياسة الوطنية أو على التوازنات الداخلية. فالدبلوماسي ليس طرفاً في الصراعات المحلية، ولا يجوز أن يتحول إلى لاعب داخلي، وإلا فقدت مهمته مشروعيتها، وعرّض نفسه ودولته لمساءلة سياسية ودبلوماسية.

كما أن عليه احترام القوانين المحلية والنظام العام، حتى وإن كان يتمتع بحصانات دبلوماسية تعفيه من الخضوع المباشر للقضاء المحلي. فالحصانة ليست رخصة لتجاهل القوانين أو التصرف بما يسيء إلى المجتمع المضيف، بل هي أداة لتيسير أداء مهمته فقط. ولهذا، فإن أي تصرف ينطوي على إساءة للحكومة أو لرموز الدولة المضيفة يُعد تجاوزاً خطيراً، يمس بكرامة المنصب الدبلوماسي ذاته.

ويُطلب من الممثل الدبلوماسي كذلك مراعاة الأعراف والبروتوكولات الدبلوماسية، التي تشكل جزءاً لا يتجزأ من لغة التعامل بين الدول. ويتجلى ذلك بوضوح في كيفية تعامله مع رئيس الدولة المضيفة وكبار مسؤوليها، وفي مشاركته في الاحتفالات والمناسبات الوطنية بما يعكس الاحترام والتقدير. فهذه المظاهر

الشكلية ليست مجرد تفاصيل ثانوية، بل أدوات مهمة تعكس النية الصادقة في تعزيز أواصر الصداقة والتعاون.

ومن الواجبات الجوهرية أيضاً الابتعاد عن أي أنشطة غير مشروعة أو سرية، مثل الانخراط في مؤامرات داخلية، أو تقديم الدعم لأطراف معارضة، أو محاولة التأثير على المسؤولين المحليين بوسائل تتعارض مع النزاهة والشفافية. فالممثل الدبلوماسي ليس عميلاً سرياً أو ناشطاً سياسياً، وإنما هو مبعوث رسمي يلتزم بالوضوح في تعامله، وبالعمل في إطار القوانين والأعراف المرعية.

وأخيراً، يلتزم الدبلوماسي بعدم التدخل في النزاعات الدولية التي تكون الدولة المضيفة طرفاً فيها، سواء من خلال تصريحات علنية أو تحركات خلف الكواليس. فالحياد في هذه المسائل شرط أساسي للحفاظ على الثقة المتبادلة وضمان استمرار العلاقات في مسارها الطبيعي.

وبهذا، يتضح أن واجبات الممثل الدبلوماسي تجاه الدولة المضيفة تقوم على قاعدة أساسية هي الاحترام المتبادل: احترام سيادة الدولة المضيفة وقوانينها وأعرافها من جهة، مقابل تمكينه من أداء مهمته بحرية وكرامة من جهة أخرى.

ثالثاً: الضمانات القانونية للحد من التجاوزات الدبلوماسية

إدراكًا من المجتمع الدولي لخطورة الانحراف عن المهام الأساسية للممثلين الدبلوماسيين، وانعكاسات ذلك على استقرار العلاقات الدولية، وضعت العديد من المعاهدات والاتفاقيات الدولية نصوصًا صارمة تُلزم الدبلوماسيين بالامتناع عن أي نشاط دعائي أو تحريضي داخل أراضي الدولة المضيفة. فالدبلوماسي ليس مجرد ممثل رسمي لدولته، بل هو أيضًا ضامن لاستقرار التفاعلات الدولية، وأي خروج عن نطاق مهامه قد يؤدي إلى توتر العلاقات، وإثارة الصراعات، وتعكير صفو التعاون بين الدول.

وقد تجلت هذه الضوابط بشكل واضح في سلسلة من الاتفاقيات التي أبرمت مع الاتحاد السوفييتي في الفترة بين الحربين العالميتين، والتي ركزت على منع أي نشاط دعائي أو نشر أيديولوجيات ثورية في الخارج. ومن أبرز هذه الاتفاقيات: معاهدة 16 مارس 1921 بين بريطانيا وروسيا، ومعاهدة نوفمبر 1922 بين

ألمانيا وروسيا، ومعاهدة 20 يناير 1925 بين اليابان وروسيا، بالإضافة إلى معاهدة 3 أبريل 1933 بين الدنمارك وروسيا. وقد عكست هذه المعاهدات وعياً متزايداً بخطورة الأنشطة غير المشروعة على استقرار العلاقات الدولية، وحرصًا على وضع ضوابط قانونية واضحة تمنع التجاوزات الدبلوماسية قبل أن تتطور إلى أزمات سياسية أو دبلوماسية.

إن هذه الاتفاقيات تؤكد أن الالتزام بالقواعد القانونية والدبلوماسية لا يقتصر على حماية الدولة المضيفة فحسب، بل يمتد ليشمل الحفاظ على صورة الدولة الموفدة وصورتها في المجتمع الدولي، وضمان استمرار العلاقات المتبادلة على أسس الاحترام المتبادل والمصالح المشتركة. فالممثل الدبلوماسي، بتصرفه المسؤول، يصبح عاملاً رئيسياً في حفظ السلام والاستقرار، بينما أي تجاوز أو تدخل في الشؤون الداخلية يمكن أن يكون له آثار بالغة على الساحة الدولية .

رابعاً: حالات انتهاء مهمة الممثل الدبلوماسي

تنتهي مهمة الممثل الدبلوماسي لأسباب متعددة، يمكن تصنيفها كما يلي:

الأسباب السياسية: اندلاع الحرب بين الدولة المرسلة والدولة المضيفة، إذ يُصبح استمرار البعثة في مثل هذه الظروف مستحيلاً.

الأسباب الشخصية أو الزمنية: وفاة الممثل الدبلوماسي أثناء تأدية مهامه. انتهاء المدة الزمنية المحددة لمهمته. إتمام الغرض الخاص للبعثة إذا كانت مؤقتة أو محددة الهدف.

الأسباب المرتبطة بالتمثيل الدبلوماسي: عودة الممثل الأصلي: إذا كان رئيس البعثة يشغل منصباً مؤقتاً، مثل القائم بالأعمال بالنيابة، فإن عودة الممثل الدائم إلى منصبه تنهي المهمة المؤقتة.

تغيير الرتبة الدبلوماسية: عند تعديل رتبة الممثل، يجب تقديم أوراق استدعاء بصفته السابقة، وأوراق اعتماد جديدة بصفته المعدلة. ويبدأ الممثل مهامه رسمياً وفق درجته الجديدة ضمن السلك الدبلوماسي لدى الدولة المضيفة.

الأسباب المرتبطة برؤساء الدول: في الأنظمة الملكية مثلا، قد تؤدي وفاة الملك إلى إعادة النظر في اعتماد بعض الممثلين الدبلوماسيين. وفي الأنظمة الجمهورية، فان وفاة الرئيس المنتخب لا تؤثر عادةً على وضع الممثلين المعتمدين.

الأسباب المرتبطة بالإهانات أو الأزمات: فاذاا تعرض الممثل الدبلوماسي لإهانة جسيمة، أو تعرضت دولته لإهانة من الدولة المضيفة، يمكن لحكومته استدعاؤه فوراً، مما يؤدي إلى إنهاء مهمته.

توضح هذه الأمثلة [165] أن النصوص القانونية والمعاهدات الدولية وحدها لا تكفي لضمان الالتزام الكامل بالقواعد الدبلوماسية، إذ قد تتأثر الممارسة العملية أحياناً بالاعتبارات السياسية أو الأيديولوجية. كما يظهر أن مهمة الممثل الدبلوماسي ليست دائمة، بل يمكن أن تنتهي لأسباب سياسية أو شخصية أو بروتوكولية، ما يجعل احترام الأعراف والقوانين الدولية والالتزام بروح التعاون وعدم التدخل شرطاً أساسياً لاستقرار العلاقات الدبلوماسية. توضح هذه الأمثلة أن الالتزام بالقواعد الدبلوماسية ليس دائماً مضموناً، وأن الخروج عنها قد يسبب أزمات دبلوماسية أو يؤدي إلى إنهاء مهام الممثلين. كما يظهر أن وظيفة الدبلوماسي ليست دائمة، بل يمكن أن تنتهي لأسباب سياسية، شخصية، أو بروتوكولية. ويظل احترام الأعراف والتقاليد الدبلوماسية الضمان الأساسي لاستمرار العلاقات الدولية بشكل متوازن وسليم.

[165] - حالات انتهاء مهمة الممثل الدبلوماسي: تنتهي مهمة الممثل الدبلوماسي في عدد من الحالات التي يمكن تصنيفها إلى أربعة محاور رئيسية: الظروف الدولية: اندلاع الحرب أو نشوب نزاع مسلح بين الدولة الموفدة والدولة المضيفة، مما يؤدي إلى إنهاء مهامه تلقائياً. الأسباب الشخصية: وفاة الممثل الدبلوماسي. انتهاء المدة الزمنية المقررة لمهامه. إتمام الغرض المحدد للبعثة إذا كانت مؤقتة أو خاصة بطبيعتها. التغيرات في التمثيل الدبلوماسي: عودة الممثل المؤقت إلى وظيفته الأصلية بعد انتهاء مهمته، كما في حالة القائم بالأعمال بالنيابة. ترقية الممثل أو تعديل رتبته الدبلوماسية، مما يستلزم تقديم أوراق اعتماد جديدة تتناسب مع درجته المعدّلة، إلى جانب أوراق استدعاء بصفته السابقة. وتبدأ مهمته الرسمية الجديدة من لحظة اعتماد رتبته الجديدة. الأسباب المرتبطة برؤساء الدول: في النظم الملكية: وفاة الملك قد تستدعي إعادة النظر في اعتماد الممثلين الدبلوماسيين. في النظم الجمهورية: وفاة الرئيس المنتخب لا يكون لها عادة أي أثر مباشر على اعتماد الممثلين أو استمرار مهامهم.

الفصل الثالث

إشكالات الحصانة الدبلوماسية

يهدف هذا الفصل إلى تناول البعد العملي للحصانة الدبلوماسية، ليس فقط من خلال استعراض الأسس النظرية والقانونية التي تقوم عليها، بل أيضاً عبر تحليل المعضلات التي تثيرها عند التطبيق في الواقع العملي، سواء على المستوى الوطني أو الدولي. فالحصانة الدبلوماسية، بما تحمله من امتيازات واستثناءات، هي أحد الأعمدة الجوهرية للنظام الدبلوماسي العالمي، لكنها في الوقت ذاته تثير الكثير من الإشكاليات عندما تتقاطع مع مبادئ السيادة الوطنية ومتطلبات العدالة الجنائية.

إن فكرة الحصانة الدبلوماسية ليست وليدة القانون الدولي الحديث ولا نتاج اتفاقية فيينا لعام 1961 فحسب، بل هي تقليد قديم ارتبط بنشأة الدبلوماسية ذاتها منذ العصور الأولى. فقد أدركت الحضارات القديمة، مثل اليونان والرومان، ضرورة توفير حماية خاصة للمبعوثين باعتبارهم رسل سلام ووسطاء تفاوض، لا يجوز المساس بهم مهما كانت حدة النزاع بين الدول. ومع مرور الزمن، تحولت هذه الممارسات إلى أعراف مستقرة، ثم وجدت أساسها المكتوب في المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي كرّست مبادئها وأعطتها قوة قانونية ملزمة.

والممثل الدبلوماسي، بوصفه الناطق الرسمي باسم دولته، يؤدي دوراً حيوياً يتمثل في التعبير عن مواقف حكومته، والتفاوض باسمها، والدفاع عن مصالحها ورعاية شؤون مواطنيها في الخارج. ولكي يقوم بهذه المهام الحساسة بكفاءة، يحتاج إلى ضمانات قانونية واسعة تتيح له حرية الحركة والتعبير بعيداً عن أي ضغوط أو مخاطر محتملة. ومن هنا، لم تُبنَ الحصانة على أساس تمييز شخصي أو امتياز فردي للدبلوماسي، وإنما على قاعدة راسخة مفادها أن هذه الحماية هي أداة وظيفية تضمن حسن سير العلاقات الدولية، وصون مبدأ الاحترام المتبادل بين الدول.

وقد أكد كبار فقهاء القانون الدولي – أمثال غروتيوس وفاتيل – على أن الحصانة ليست غاية في حد ذاتها، وإنما وسيلة لحماية وظيفة المبعوث الدبلوماسي وضمان أدائه لمهامه بعيداً عن أي تدخل. فالدولة المضيفة تلتزم، بموجب القانون الدولي، بالامتناع عن اتخاذ أي إجراء من شأنه تقييد حرية الممثل الدبلوماسي، سواء بشكل مباشر كالاعتقال والملاحقة، أو بشكل غير مباشر كالتهديد أو التضييق الإداري.

لكن على الرغم من وضوح هذا المبدأ، فإن تطبيقه على أرض الواقع لم يخلُ من تحديات وإشكالات. فقد أفرزت الممارسة العملية حالات مثيرة للجدل، مثل استغلال بعض الممثلين الدبلوماسيين لحصاناتهم في القيام بأعمال مخالفة للقوانين المحلية، أو التورط في نشاطات تمس الأمن الوطني للدولة المضيفة، الأمر الذي جعل العلاقة بين وظيفية الحصانة وحماية السيادة الوطنية موضوعاً لنقاش واسع ومستمر في الفقه والممارسة الدولية.

ومن هنا تأتي أهمية هذا الفصل في دراسة الإشكاليات العملية للحصانة الدبلوماسية، سواء ما تعلق منها بتحديد حدودها وضوابطها، أو بما يترتب عليها من إشكاليات سياسية وقانونية عند تعارضها مع مقتضيات العدالة الوطنية، وذلك في محاولة للوصول إلى فهم أكثر توازناً بين حماية العلاقات الدبلوماسية وصون سيادة الدولة المضيفة.

يُعد مبدأ الأمن الشخصي (Inviolability) إحدى الركائز الجوهرية في القانون الدبلوماسي، حيث يترتب عليه تمتع الممثل الدبلوماسي بحماية مطلقة من أي اعتداء مادي أو قانوني، فلا يجوز اعتقاله أو إخضاعه لإجراءات التقاضي أمام المحاكم المحلية تحت أي ظرف.

وقد أوضح الفقيه كالفو (Calvo) أن هذه الحماية تتجاوز ما يتمتع به الأجنبي العادي على أراضي الدولة المضيفة، إذ تمنح الدبلوماسي حصانة خاصة ومطلقة، باعتبار أن عمله لن يكون قابلاً للقيام به إذا ظل مهدداً بتدخل أو تعسف من جانب سلطات الدولة المضيفة.

ويغطي هذا المبدأ محورين أساسيين: حماية شخص الممثل الدبلوماسي من أي اعتداء أو مساس بسلامته. وحماية مسكنه ومقر البعثة الدبلوماسية من أي اقتحام أو انتهاك.

وقد أدت هذه الحماية إلى بروز ما عُرف بـ نظرية الخروج من الإقليم (Extraterritoriality)، التي قامت على افتراض – ولو بشكل صوري – أن مقار البعثات الدبلوماسية تعد امتداداً لإقليم الدولة المرسلة وليست جزءاً من أراضي الدولة المضيفة.

الجدل الفقهي حول نظرية Exterritoriality

انقسم الفقهاء بشأن هذه النظرية: فقد أيدها عدد من رواد القانون الدولي مثل غروتيوس (Grotius) وويتون (Wheaton) وبلونتشلي (Bluntschli)، معتبرين أن المعاملة القانونية للبعثات ينبغي أن تُبنى على أساس خروجها من ولاية الدولة المضيفة.

في المقابل، رفض فقهاء معاصرون هذا الافتراض لافتقاره إلى الدقة والواقعية، مؤكدين أن الحصانات الدبلوماسية لا تستند إلى فكرة الإقليم الافتراضي، وإنما إلى اعتبارات الضرورة العملية التي تفرض منح الدبلوماسي حرية كاملة لممارسة مهامه دون تدخل أو قيود.***

يترتب على مبدأ الأمن الشخصي للدبلوماسي مجموعة من النتائج العملية البالغة الأهمية. فلا يجوز، بأي حال من الأحوال، اعتقاله أو ملاحقته قضائياً، كما يُعامل مسكنه ومقر البعثة الدبلوماسية كمنطقة مصونة لا يمكن انتهاك حرمتها. وإلى جانب ذلك، يتمتع الدبلوماسي بامتيازات أخرى تتعلق بحرية التنقل وسلامة الاتصالات، فضلاً عن الحماية الكاملة للمراسلات الرسمية.

ومن هنا يتضح أن الحصانة الدبلوماسية ليست مجرد ترف أو امتياز شخصي، بل هي ضمانة أساسية لتمكين الممثلين الدبلوماسيين من أداء مهامهم باستقلالية وحرية، بعيداً عن أي ضغوط أو تهديدات. إنها تعبير عن مبدأ الاحترام المتبادل بين الدول، وأداة لضمان استقرار العلاقات الدولية وتنظيمها.

ورغم استمرار النقاش بين الفقهاء حول بعض التفاصيل، كمدى نطاق هذه الحصانة أو إمكانية امتدادها إلى فئات أخرى مثل الموظفين الدوليين أو الممثلين التجاريين، يبقى المبدأ الجوهري المتمثل في Inviolability حجر الزاوية الذي استند إليه القانون الدبلوماسي منذ نشأته وحتى اليوم .

الحماية الشخصية للممثل الدبلوماسي (Inviolability of the Person)

تحتل الحماية الشخصية للممثل الدبلوماسي مكانة محورية في منظومة العلاقات الدولية الحديثة، إذ تُعتبر من أهم الركائز التي يقوم عليها النظام الدبلوماسي برمّته. فالمبدأ الذي يحكم هذه الحماية يقوم على فكرة جوهرية هي أن الدبلوماسي لا يمثل شخصه الفردي، بل هو تجسيد رسمي لسلطة دولته وإرادتها السياسية، ومن ثم فإن أي اعتداء يطاله لا يُفهم إلا باعتباره اعتداءً مباشراً على الدولة التي أوفدته، بل وإهانة لكرامة الأمة التي ينتمي إليها.

ولهذا السبب، فإن الحماية الشخصية ليست مجرد امتياز بروتوكولي أو مظهر من مظاهر الاحترام الشكلي، بل هي أداة استراتيجية لضمان الأمن والسلم الدوليين. فأي خرق لها يُنظر إليه على أنه تهديد لاستقرار العلاقات بين الدول، وقد يقود إلى أزمات دبلوماسية خطيرة أو حتى إلى اندلاع نزاعات مسلحة.

وقد رسّخ العرف الدولي هذا المبدأ منذ قرون طويلة، وسانده كبار فقهاء القانون العام الذين اعتبروا أن ضمان سلامة الممثلين الدبلوماسيين هو حجر الزاوية في بناء الثقة المتبادلة بين الدول. وبفضل الممارسة العملية المستمرة، أصبح المبدأ من القواعد القطعية غير القابلة للجدل، بحيث لم يعد النقاش ينصب على مشروعية الحماية ذاتها، وإنما على مدى نطاقها وحدود امتدادها، مثل ما إذا كانت تشمل أفراد أسرة الدبلوماسي أو موظفي بعثته.

وحرصاً على تعزيز هذا المبدأ، نصت الاتفاقيات الدولية، وعلى رأسها اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، على التزام الدولة المضيفة بواجب إيجابي يتمثل في اتخاذ جميع التدابير اللازمة لحماية الممثل الدبلوماسي من أي اعتداء أو تهديد قد يطال شخصه أو حريته أو كرامته. كما أوجبت على السلطات المحلية الامتناع عن اتخاذ أي إجراء قد يُفسر باعتباره تضييقاً على حرية حركته أو مساساً بمكانته.

وعليه، فإن الحماية الشخصية للممثل الدبلوماسي تمثل ضمانة مزدوجة: فهي من ناحية تصون كرامة الدولة المرسلة وتعزز استقلالها، ومن ناحية أخرى تحفظ استقرار العلاقات الدولية وتقيها من الانزلاق إلى الأزمات التي قد تترتب على أي انتهاك لهذا المبدأ الراسخ.

- نطاق الحماية الدبلوماسية

إن مبدأ الحماية الدبلوماسية لا يعرف التمييز بين درجات الممثلين أو مناصبهم، بل ينسحب على جميع من يحملون هذه الصفة الرسمية دون استثناء. فالسفير بصفته أعلى ممثل دبلوماسي يتمتع بالحماية ذاتها التي تُمنح للوزير المفوض أو القائم بالأعمال أو المبعوث الاستثنائي، إذ إن جوهر الحماية يقوم على الصفة التمثيلية لا على المرتبة البروتوكولية. وبذلك، فإن أي اعتداء على أيٍّ من هؤلاء يُعتبر اعتداءً مباشراً على الدولة المرسلة ذاتها، بغض النظر عن اختلاف مستوياتهم داخل السلك الدبلوماسي.

ولا يتوقف نطاق الحماية عند حدود الأشخاص الأجانب فحسب، بل يمتد ليشمل حالة استثنائية حساسة، وهي عندما يكون الممثل الدبلوماسي من رعايا الدولة المضيفة نفسها. ففي هذه الحالة، وبرغم التعقيدات التي قد تثيرها ازدواجية الصفة بين كونه مواطناً من جهة، وممثلاً لدولة أجنبية من جهة أخرى، يظل مبدأ الحماية سارياً ما دام مكلفاً رسمياً بمهام دبلوماسية، وذلك حفاظاً على وحدة النظام الدبلوماسي الدولي وضماناً لسلامة العلاقات بين الدول.

أما بالنسبة للبعثات الدبلوماسية ككل، فإن مظلة الحماية القانونية تتسع لتشمل جميع العاملين فيها. فهي تغطي المستشارين والسكرتيرين والمترجمين، وصولاً إلى الأطباء أو رجال الدين الذين يُسند إليهم دور في خدمة البعثة. فهؤلاء جميعاً يُعتبرون جزءاً من البنية الوظيفية للممثلية، وأي مساس بهم قد ينعكس مباشرة على أداء مهامها.

ولا يقتصر الأمر على الموظفين الرسميين، بل يمتد أيضاً إلى الدائرة الأسرية المباشرة للممثلين الدبلوماسيين. فالزوج أو الزوجة، والأبناء، والأقارب المقيمون في المنزل نفسه، جميعهم يتمتعون بالحماية من أي إجراء أو اعتداء قد يعرقل عمل الممثل أو يسيء إلى مكانته. بل إن الأعراف الدولية رسخت، بشكل خاص، حماية رئيس البعثة الدبلوماسية وأسرته وخدمه الرسميين، وذلك لإبراز مكانته المتميزة وأهمية دوره في تمثيل دولته أمام الدولة المضيفة.

إن هذا الاتساع في نطاق الحماية يعكس إدراك المجتمع الدولي لخصوصية العمل الدبلوماسي، وحاجته إلى بيئة آمنة ومستقرة، لا تقتصر على الشخص الموفد وحده، بل تشمل كل من يشكل جزءاً من حياته الوظيفية والشخصية. وبهذا المعنى، تصبح الحماية الدبلوماسية إطاراً متكاملاً يضمن ليس فقط حرية الممثل الدبلوماسي في أداء مهامه، وإنما أيضاً استقرار محيطه المباشر الذي يُعد امتداداً طبيعياً لشخصه وصفته الرسمية.

- الحماية الدبلوماسية للممتلكات والمراسلات

لا تقف الحماية الدبلوماسية عند حدود الشخص الممثل للدولة فحسب، بل تمتد بعمق لتشمل محيطه المادي والمهني، وكل ما يرتبط مباشرة بممارسة مهامه. فالمبدأ الدولي المستقر يقضي بأن ممتلكات الممثل الدبلوماسي، وكذلك مقر البعثة الذي يعمل فيه، تُعامل باعتبارها كياناً مصوناً لا يجوز المساس به أو انتهاكه

تحت أي ظرف. ويشمل هذا الحظر الأثاث والوثائق والمحفوظات، وحتى وسائل النقل الخاصة بالبعثة أو بالممثل نفسه، إذ تُعتبر جزءاً لا يتجزأ من حرم البعثة الدبلوماسية.

ولا يقل شأن المراسلات الرسمية عن شأن المباني والممتلكات. فالبريد الدبلوماسي، سواء أُرسل عبر الطرق التقليدية أو نُقل بالحقيبة الدبلوماسية (Valise diplomatique)، يتمتع بحصانة مطلقة، ولا يجوز فتحه أو تفتيشه أو مصادرته. بل إن هذه الحماية تمتد إلى حامل الحقيبة ذاته، الذي يُعامل باعتباره شخصاً مصوناً يتمتع بحرية التنقل والتنفيذ. كما تشمل الحماية الرسائل اللاسلكية والاتصالات الهاتفية، شريطة أن تحمل الطابع الدبلوماسي المميز الذي يُثبت طبيعتها الرسمية.

أي اعتداء على هذه الحصانة يُعد خرقاً صريحاً للقانون الدولي وإهانة مباشرة للدولة المرسلة. ومع ذلك، فقد شهد التاريخ الدولي حالات عديدة عكست هشاشة هذا المبدأ في بعض الفترات. ففي مدريد سنة 1893، أقدم موظفو الجمارك الإسبانية على حجز حقائب وبرقيات تابعة للبعثة الفرنسية لمدة أربع وعشرين ساعة كاملة، ما اعتُبر حينها استفزازاً دبلوماسياً خطيراً. وفي فنزويلا عام 1908، لم يتردد موظفو البريد في فتح رسائل رسمية موجّهة إلى السفارة الأمريكية، في سابقة هزّت ثقة البعثات في التزامات الدولة المضيفة. أما في مدينة دانتسيغ عام 1921، فقد بلغت الانتهاكات حدّ مصادرة السلطات المحلية لمحتويات الحقيبة الدبلوماسية البولونية وإجبار حاملها على العودة أدراجه، الأمر الذي فجّر احتجاجاً رسمياً من الحكومة البولونية.

وتتضاعف خطورة هذه الانتهاكات في أوقات الحروب، حيث غالباً ما تلجأ الدول المتحاربة إلى تقييد أو مراقبة المراسلات الدبلوماسية بدعوى حماية الأمن القومي. وقد كان هذا واضحاً خلال الحرب العالمية الأولى، إذ توسعت القوى المتصارعة في فرض رقابة صارمة على الرسائل والحقيبة الدبلوماسية، مما وضع أحد أبرز ركائز النظام الدبلوماسي العالمي تحت تهديد مباشر.

لقد أثبتت هذه الوقائع أن حرمة المراسلات الدبلوماسية ليست مجرد امتياز شكلي، بل هي ضرورة جوهرية لضمان الاستقرار في العلاقات الدولية، ولتأمين الثقة المتبادلة بين الدول. ولذلك، جاء التقنين الدولي الحديث،

ولا سيما في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، ليعيد التأكيد على هذه القاعدة ويمنحها صياغة قانونية واضحة وملزمة، تقطع الطريق أمام محاولات الالتفاف عليها تحت أي ذريعة .

- بداية سريان الحماية الدبلوماسية

الإخطار المسبق أساس الحماية: تبدأ الحماية المقررة للممثل الدبلوماسي بمجرد وصوله إلى أراضي الدولة المضيفة إذا كانت سلطاتها قد أُخطرت مسبقاً بصفته الرسمية. أما إذا لم يتم هذا الإخطار، فلا تثبت الحماية إلا منذ اللحظة التي يُعلن فيها الدبلوماسي عن صفته أمام سلطات الدولة المضيفة.

- الجدل الفقهي حول التوقيت:

رأي Delpech: الحماية تبدأ منذ إخطار الدولة المضيفة بترشيح الممثل، حتى قبل تقديم أوراق الاعتماد.

رأي Travers: لا تثبت الحماية إلا بعد تقديم أوراق الاعتماد رسمياً لرئيس الدولة أو وزير الخارجية.

الرأي الغالب فقهاً وعملاً: الحماية تثبت منذ لحظة دخول الدبلوماسي إلى إقليم الدولة المضيفة بصفته الرسمية، بشرط علم السلطات بوضعه.

الأساس القانوني والسياسي: الحماية ليست امتيازاً فردياً يمنح لشخص الدبلوماسي، وإنما هي ضمانة أساسية لاستقلاله وحرية أدائه لمهامه. غيابها يجعل البعثات الدبلوماسية عرضة للتجاذبات الداخلية، وهو ما يتعارض مع روح القانون الدولي ومبدأ السلم والتعاون بين الدول.

انتهاء الحماية الدبلوماسية وظروف زوالها

يظل الممثل الدبلوماسي محاطاً بحصانة كاملة ويتمتع بجميع الامتيازات طيلة فترة قيامه بمهامه الرسمية، غير أن هذه الحماية لا تُعتبر أبدية أو مطلقة، بل تنتهي عند تحقق ظروف محددة أثارت جدلاً واسعاً بين الفقهاء والقانونيين.

فقد ذهب فريق من الفقهاء، يتقدمه Mérignhac، إلى أن الامتياز يزول فور مغادرة الممثل الدبلوماسي لإقليم الدولة المضيفة وعبوره الحدود بالفعل، باعتبار أن وجوده خارج أراضيها يُنهي تلقائياً مبرر الحماية. بينما رأى Delpech أن معيار الزوال مرتبط بانتهاء الصفة الرسمية للشخص كممثل لدولته، حتى وإن استمر في الإقامة داخل الدولة المستقبلة، إذ لا يُتصوَّر أن يتمتع بامتيازات خاصة بعد أن فقد موقعه الوظيفي.

أما فريق آخر من الفقهاء فقد ذهب إلى أن انتقال الصفة إلى خلفه في المنصب، بمجرد تسليمه لمهامه، يكفي بحد ذاته لإنهاء الحماية المقررة له.

وفي المقابل، قدّم Bonfils رؤية أكثر تقييداً لصلاحيات الدولة المضيفة، مؤكدًا أن كل ما تملكه تجاه الممثل السابق هو إصدار قرار الطرد (Expulsion) إذا استمر في الإقامة بعد انتهاء مهمته، دون أن تمتد صلاحياتها إلى المساس بشخصه أو تقييد حريته، وهو ما ينسجم مع الطبيعة غير الشخصية للحصانة التي تقوم على حماية الوظيفة ذاتها لا الفرد بذاته.

أما في الظروف الاستثنائية، مثل قطع العلاقات الدبلوماسية أو اندلاع الحرب، فقد كرّس العرف الدولي مبدأً أساسياً يقضي بوجوب استمرار الحماية الدبلوماسية حتى يتمكّن الممثلون الأجانب من مغادرة أراضي الدولة المضيفة بأمان. ويستند هذا المبدأ إلى منطق بسيط مفاده أن إنهاء العلاقات لا يعني جواز المساس بحرمة الأشخاص أو التعرّض لسلامتهم.

ومع ذلك، لم تخلُ الممارسة التاريخية من انتهاكات صارخة لهذا المبدأ. ولعل أبرز مثال على ذلك ما قامت به الإمبراطورية العثمانية في القرن التاسع عشر، حين اعتادت على احتجاز ممثلي الدول التي دخلت في حالة حرب معها داخل قصر يُعرف بـ "The Castle of the Seven Towers" في إسطنبول. وبررت السلطات العثمانية هذا الإجراء بأنه يهدف إلى "حماية حياة الدبلوماسيين" أكثر من بقائهم في مقار بعثاتهم أو منازلهم الخاصة. غير أن مثل هذا السلوك، رغم ادعاءاته، يُعد خروجاً واضحاً عن جوهر الحصانة الدبلوماسية، لأنه يحوّل الحماية من ضمانة للحرية والاستقلال إلى شكل من أشكال الاحتجاز المقيد للحرية، وهو ما يتعارض مع المبادئ الراسخة في القانون الدولي.

وبذلك، يتضح أن الحصانة الدبلوماسية، وإن كانت قاعدة مستقرة في القانون الدولي، فإن مداها وحدود انتهائها ظلتا موضع نقاش فقهي وممارسات متباينة، تعكس التوتر القائم بين مقتضيات السيادة الوطنية من جهة، وضرورات الاحترام المتبادل بين الدول من جهة أخرى .

الموقف في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية 1961

حسمت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (1961) جانباً كبيراً من الجدل الفقهي والعملي المتعلق بلحظة بدء الحماية وانتهائها، وذلك من خلال صياغة قواعد دقيقة وملزمة لجميع الدول الأطراف.

بداية الحماية

نصّت الاتفاقية في المادة 1/39 على أن الامتيازات والحصانات الدبلوماسية تبدأ من لحظة دخول الممثل الدبلوماسي أراضي الدولة المستقبلة بغرض مباشرة مهامه، أو من لحظة إخطار وزارة الخارجية أو السلطات المختصة بصفته الرسمية إذا كان موجوداً أصلاً داخل الإقليم.

كما أقرت الاتفاقية في المادة 40 امتداد الحماية إلى حالة المرور عبر دولة ثالثة، شريطة أن تكون هذه الدولة قد أُخطرت مسبقاً بمرور الدبلوماسي، وأن يتم المرور بغرض الالتحاق بمقر عمله أو العودة إلى بلاده. وهو ما يشكل اعترافاً قانونياً صريحاً بمبدأ الحماية أثناء المرور، الذي كان محل خلاف فقهي قبل ذلك.

نهاية الحماية

نصّت الاتفاقية في المادة 2/39 على أن الحصانة تنتهي عند مغادرة الممثل أراضي الدولة المستقبلة فعلياً، أو بانقضاء مهلة معقولة بعد انتهاء مهمته الدبلوماسية.

ومع ذلك، أبقت الاتفاقية على استمرار الحماية المؤقتة بعد انتهاء المهمة، وذلك لتمكين الدبلوماسي من مغادرة أراضي الدولة المضيفة بأمان، وهو ما ينسجم مع مبدأ عدم المساس بالحرية الشخصية حتى في ظروف النزاع أو قطع العلاقات.

بالنسبة للمراسلات والوثائق الرسمية للبعثة، فقد نصت الاتفاقية على بقائها مصونة حتى بعد انتهاء المهمة، تعزيزاً لفكرة أن الحصانات ليست امتيازات شخصية بقدر ما هي ضمانات وظيفية تخص الدولة ذاتها.

وبهذا، يمكن القول إن اتفاقية فيينا 1961 مثلت الإطار القانوني الأوضح والأكثر توازناً في موضوع بداية ونهاية الحماية، إذ وازنت بين:

حق الدولة المضيفة في ضبط وجود الأجانب على أراضيها.

وضرورة توفير حصانة كاملة للممثل الدبلوماسي بما يضمن حسن سير العلاقات الدولية .

الحماية أثناء المرور عبر دولة ثالثة

يُعد مرور الممثل الدبلوماسي عبر دولة ثالثة، أي دولة ليست هي الدولة المعتمدة لديه، من القضايا التي أثارت نقاشاً فقهياً واسعاً حول مدى استمرار تمتعه بالحصانة في هذه الحالة. وقد تباينت المواقف على النحو التالي:

الرأي الأول: يرى أن نطاق الحماية الشخصية للممثل الدبلوماسي يقتصر على إقليم الدولة المعتمدة فقط، وبالتالي فإن عبوره لدولة ثالثة يجعله في نظر هذه الأخيرة مجرد أجنبي عادي (A Simple Foreigner) لا يتمتع بأي امتيازات.

الرأي الثاني: يؤكد أن الحماية ترافق الدبلوماسي أينما حلّ، بما في ذلك أثناء مروره بدولة ثالثة، لأن أي اعتداء عليه يعد في جوهره اعتداءً على دولته ورئيسها الذي منحه التفويض الرسمي، وهو ما يجعل احترام شخصه واجباً على جميع الدول دون استثناء.

الرأي الثالث (Attl): قدّم طرحاً وسطاً يقوم على الاعتراف بالحصانة أثناء المرور البريء (Innocent Passage) في الدولة الثالثة، لكن مع منح هذه الدولة الحق في رفض المرور أو اتخاذ تدابير احترازية إذا تبين أن وجود الدبلوماسي يشكل خطراً على أمنها أو وسيلة للتدخل في شؤونها الداخلية، على أن لا يصل الأمر إلى المساس المباشر بشخصه.

الحالة الاستثنائية في أوقات الحرب: شدد الفقهاء على أن الحصانة لا تُمنح إلا إذا حصل الممثل الدبلوماسي على تصريح مرور رسمي يُعرف بـ Safe-Conduct، وهو بمثابة ضمان مكتوب يتيح له العبور الآمن دون تعرضه لأي مضايقات.

موقف اتفاقية فيينا 1961

لقد جاءت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 لتحسم هذا الجدل جزئياً وتضع له إطاراً قانونياً واضحاً. فقد نصّت المادة 40 على أن الدولة الثالثة تلتزم بمنح الامتيازات والحصانات الضرورية للدبلوماسي الذي يمر عبر أراضيها في حالتين:

إذا كان متوجهاً لاستلام مهامه في الدولة المعتمدة لديه أو عائداً إلى بلاده.

شريطة أن تكون الدولة الثالثة قد أُخطرت مسبقاً بصفته الرسمية.

وبذلك، أقرّت الاتفاقية مبدأ التمتع بالحصانة أثناء المرور المشروع، واعتبرت احترام شخص الممثل الدبلوماسي وحصانته التزاماً على جميع الدول، سواء كانت طرفاً مباشراً في العلاقة الدبلوماسية أو مجرد دولة عبور.

يمكن القول إن اتفاقية فيينا مثّلت نقطة تحول مهمة، إذ نقلت المسألة من دائرة الاجتهادات الفقهية إلى إطار قانوني دولي ملزم، ووفرت توازناً بين حماية الممثل الدبلوماسي وضمان حقوق الدولة الثالثة في حماية أمنها القومي.الطبيعة القانونية للحماية الشخصية للممثل الدبلوماسي

الحصانة الشخصية للممثل الدبلوماسي

لا تُعد الحصانة الشخصية التي يتمتع بها الممثل الدبلوماسي امتيازاً فردياً يُمنح لشخصه بوصفه فرداً مميزاً، وإنما هي في جوهرها حق سيادي خالص للدولة التي يمثلها. فالمجتمع الدولي عندما يقرّ بهذه الحماية لا يقصد تكريم الدبلوماسي أو منحه مكانة استثنائية لذاته، بل يعترف من خلاله بمكانة الدولة الموفدة، ويؤكد مبدأ احترام سيادتها واستقلالها ضمن منظومة العلاقات الدولية. ولهذا السبب، فإن الحصانة تنظر إلى الدبلوماسي باعتباره رمزاً للدولة، بحيث يصبح أي مساس بشخصه إهانة مباشرة لها، وتعدياً على كرامتها الوطنية.

وانطلاقاً من هذا المعنى، فإن الحصانة ليست حقاً شخصياً يمكن للدبلوماسي التصرف فيه أو التنازل عنه بإرادته، بل هي حق غير قابل للتصرف، لأنه مرتبط بمركزه الرسمي ومكانة دولته . يح أن بعض الفقهاء – مثل Pradier-Fodéré – أشاروا إلى إمكانية سقوط الحصانة إذا صرّح الدبلوماسي نفسه بالتنازل عنها، إلا أن هذا الاتجاه يظل رأياً شاذاً لا ينسجم مع روح القانون الدولي المعاصر، الذي يكرس الطابع غير الشخصي لهذه الامتيازات.

أما إذا تجاوز الممثل حدود مهامه الرسمية أو ارتكب أفعالاً تهدد الأمن الوطني للدولة المضيفة، فإن سلطات هذه الأخيرة لا تملك إخضاعه لإجراءات قسرية أو محاكمته داخلياً، بل يقتصر حقها على اللجوء إلى الآلية المقررة دولياً، وهي المطالبة باستدعائه من قبل حكومته أو إعلان طرده بصفته شخصاً غير مرغوب فيه

(Persona Non Grata). وبهذا، يظل مبدأ الحصانة قائماً حتى في مواجهة التجاوزات الفردية، لأن الغاية من الحماية هي صون العلاقة بين الدول وليس حماية الفرد بحد ذاته.

وتبدأ هذه الحصانة منذ لحظة اعتماد الممثل رسمياً لدى الدولة المضيفة، وتمتد طوال فترة قيامه بمهامه، وتبقى قائمة حتى في أوقات الحرب أو عند قطع العلاقات الدبلوماسية، لضمان تمكينه من مغادرة أراضي الدولة المضيفة بأمان. أما في حالة مروره عبر دولة ثالثة، فقد ظل الأمر محل نقاش فقهي طويل، إلا أن الممارسة الدولية الحديثة – وبخاصة ما كرسه نص المادة 40 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 – تميل إلى الاعتراف باستمرار الحصانة أثناء المرور المشروع أو المرور البريء، باعتباره شرطاً لازماً لتأمين التواصل بين الدول واستمرار الوظيفة الدبلوماسية دون عوائق.

- الحصانة الدبلوماسية وحماية شخص الممثل الدبلوماسي

تمثل الحصانة الدبلوماسية أحد أهم الأعمدة التي يقوم عليها النظام الدولي الحديث، فهي ليست مجرد امتياز شخصي يُمنح للمبعوث، بل حق أصيل تمارسه الدولة الموفدة لحماية سيادتها واستقلالها على الساحة الدولية. فالممثل الدبلوماسي لا يُنظر إليه كمواطن عادي، بل باعتباره ممثلاً رسمياً لدولته، ومن ثم فإن أي اعتداء أو تدخل يمس شخصه يُعد انتهاكًا مباشرًا لمبدأ سيادة الدولة وكرامتها، ويُعتبر مساسًا بالقواعد الأساسية للعلاقات الدولية.

تأتي الحصانة لتشمل جميع الدبلوماسيين، بغض النظر عن درجتهم أو مناصبهم، سواء كانوا سفراء، وزراء مفوضين، قائمين بالأعمال، أو مبعوثين استثنائيين، بل وتمتد أيضًا إلى أفراد بعثتهم، ومستشاريهم، ومترجميهم، وأعضاء أسرهم المقربين، والخدم المرافقين لهم، ما يعكس حرص القانون الدولي على توفير حماية شاملة لمحيط الممثل الدبلوماسي الشخصي والوظيفي على حد سواء.

وقد أكد فقهاء القانون الدولي أن أي خرق لهذه الحصانة لا يُعد مجرد مخالفة بروتوكولية، بل جريمة دولية (International Crime)، وهو الموقف الذي تدعمه معظم التشريعات الوطنية، حيث تنص على تجريم الاعتداء على الممثلين الدبلوماسيين وفرض العقوبات المناسبة على مرتكبي هذه الأفعال. ويعكس هذا الموقف

إدراك المجتمع الدولي لخطر أي انتهاك على استقرار العلاقات الدولية، ولأهمية الحفاظ على قدرة الدول على التواصل السلمي والتعاون عبر ممثليها الرسميين.

واستند هذا المبدأ بشكل أكبر إلى التطورات القانونية الدولية الحديثة، خاصة بعد صدور اتفاقية الأمم المتحدة لحماية الأشخاص المشمولين بحماية دولية عام 1973، التي وضعت إطارًا ملزمًا يكرس التزامات الدول بحماية الممثلين الدبلوماسيين من أي تهديد أو انتهاك، بما يضمن سلامتهم الشخصية واستقلاليتهم في أداء مهامهم. وبذلك، أصبحت الحصانة الدبلوماسية ليست مجرد حق فردي، بل أداة حماية أساسية لسيادة الدول وضمان استمرارية عمل البعثات الدبلوماسية في تعزيز السلم والتعاون الدولي.

الإجراءات المتبعة عند وقوع الاعتداء على الممثل الدبلوماسي

عند تعرض الممثل الدبلوماسي لأي اعتداء، يُعتبر الأمر حالة ذات بعد دولي مباشر، لا يقتصر على الضرر الفردي فحسب، بل يمس سيادة الدولة التي يمثلها. ويبدأ الإجراء فورًا بإبلاغ الممثل لوزارة الخارجية في الدولة المضيفة، لتتولى السلطات المختصة التحقيق في الواقعة، والقبض على المعتدي، واتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة بما يتوافق مع القوانين الوطنية.

وفي حال قصرت الدولة المضيفة عن الوفاء بالتزاماتها أو لم تتخذ الإجراءات اللازمة، يحق للدولة الموفدة رفع الأمر رسميًا، واتخاذ ما تراه مناسبًا من تدابير دبلوماسية أو سياسية، قد تشمل استدعاء الممثل فورًا، أو اللجوء إلى الاحتجاج الرسمي، أو تبني خطوات مضادة وفق قواعد القانون الدولي. وتعكس هذه الإجراءات حقيقة أن أي اعتداء على الممثل الدبلوماسي يمثل تهديدًا مباشرًا لكرامة الدولة، وقد يؤدي إلى توترات دبلوماسية، بل وأحيانًا إلى نزاعات مسلحة، مما يؤكد أهمية حماية الشخص الدبلوماسي كركيزة أساسية لاستقرار العلاقات الدولية.

الاعتداء الصادر عن موظفي الدولة المضيفة وحق التعويض

تزداد خطورة الاعتداء إذا كان مصدره موظفًا رسميًا أو أحد أعضاء الحكومة، إذ يُعد انتهاكًا مباشرًا للالتزامات الدولية للدولة المضيفة تجاه البعثة الدبلوماسية. وفي هذه الحالة، تقع على الدولة مسؤولية تقديم تعويض مناسب لدولة الممثل، ويأخذ التعويض عدة أشكال، منها تقديم اعتذار رسمي مصحوب بتوضيحات مرضية، أو تعويض مالي عن الأضرار المادية أو المعنوية، بما يشمل الإصابات أو الوفاة.

وإذا امتنعت الدولة عن الوفاء بالتزاماتها، يحق للدولة المتضررة اللجوء إلى إجراءات مضادة وفق القانون الدولي، مثل فرض عقوبات دبلوماسية، أو اتخاذ ما يُعرف بالانتقام الدولي، مع ضرورة استنفاد وسائل التسوية السلمية أولاً. وفي بعض الحالات القصوى، قد يؤدي هذا النزاع إلى تصعيد عسكري، كما حدث عام 1830 حين بررت فرنسا احتلال الجزائر بإهانة القنصل العام الفرنسي على يد حاكم الجزائر، معتبرة ذلك سببًا للتدخل العسكري المباشر، وهو مثال تاريخي على العواقب الخطيرة لأي انتهاك للحصانة الدبلوماسية .

حدود الحصانة وحق الدفاع

رغم شمول الحصانة الدبلوماسية لكافة ممثلي الدول في الخارج، إلا أن ذلك لا يمنح الدبلوماسي حرية مطلقة للتصرف خارج إطار القانون أو ارتكاب أعمال عدوانية تجاه الأفراد. فإذا قام الممثل بأي اعتداء مباشر، يحق للمتضرر الدفاع عن نفسه وفق قواعد الدفاع الشرعي، مع مراعاة أن يكون هذا الدفاع متناسبًا ومحدودًا بزوال الخطر الفوري. وبعد زوال الخطر المباشر، يتعين على المعتدى عليهم احترام الحصانة الدبلوماسية وترك معالجة الواقعة للقنوات الدبلوماسية المختصة، ضمانًا لاستمرار النظام القانوني الدولي والحفاظ على سلامة العلاقات بين الدول.

إن هذا المبدأ يوضح التوازن الدقيق الذي يسعى القانون الدولي إلى تحقيقه بين حماية الممثل الدبلوماسي ومنع أي انتهاك لشخصه وبين الحفاظ على حقوق الأفراد الأخرى وحمايتهم من الاعتداء، مع التأكيد على أن الوسيلة المناسبة لمعالجة الانتهاكات يجب أن تكون دبلوماسية وقانونية وليس عبر الانتقام الفردي أو الاعتداء المضاد.

الاعتداء في ظل غياب أو قطع العلاقات الدبلوماسية

حتى عند غياب العلاقات الدبلوماسية بين دولتين أو قطعها، تظل الحصانة الشخصية للممثل الدبلوماسي قائمة وملزمة، لأنها لا تمثل حماية للفرد فحسب، بل تعبير عن سيادة الدولة الموفدة وكرامتها في المجتمع الدولي. فغياب العلاقات لا يعني فقدان الحقوق أو تجاوز الدولة المضيفة لالتزاماتها القانونية تجاه الممثل.

وقد أظهرت التجارب التاريخية عدة أمثلة على ذلك: في عام 1906، طردت السلطات الفرنسية الممثل البابوي من باريس رغم قطع العلاقات مع الفاتيكان منذ عام 1904، ما دفع الفاتيكان لتقديم احتجاج رسمي شديد اللهجة. وفي عام 1918، اقتحمت السلطات الروسية الثورية السفارة البريطانية في موسكو واعتقلت بعض الدبلوماسيين، ما أثار احتجاجات قوية من بريطانيا وفرنسا، اللتين حذرتا الحكومة السوفييتية من تحميلها المسؤولية الكاملة إذا لم يُقدَّم التعويض المناسب ولم يُعاقب مرتكبو الحادث.

وفي حادثة أخرى عام 1921، أثناء زيارة بعثة اقتصادية روسية لإيطاليا، تعرض أحد أعضائها للإهانة من قبل مواطن إيطالي. ومع ذلك، اعتبرت المحكمة الإيطالية الواقعة جريمة عادية، بحجة أن إيطاليا لم تعترف رسميًا بالحكومة السوفييتية، وبالتالي لم يكن لأعضاء البعثة وضع دبلوماسي قانونيًا (De Jure).

تؤكد هذه الوقائع أن الحصانة الشخصية ليست مجرد امتياز فردي للممثل الدبلوماسي، بل امتداد لسيادة دولته وكرامتها، وركيزة أساسية لاستقرار العلاقات الدولية. لذلك، لا يجوز للدبلوماسي التنازل عن هذه الحماية، فهي حجر الزاوية لضمان التعاون السلمي بين الدول، مهما تغيرت الظروف السياسية أو اندلعت النزاعات
.

ثانيًا: الحصانة القضائية للممثل الدبلوماسي

تُعد الحصانة القضائية (Judicial Immunity) ركيزة أساسية في النظام القانوني للعلاقات الدبلوماسية، إذ تمنح الممثلين الدبلوماسيين حماية كاملة من أي خضوع للقضاء الوطني في الدولة التي يُعتمدون لديها، سواء كان القضاء مدنيًا أو جنائيًا. هذه الحصانة لا تقتصر على درجة أو رتبة الدبلوماسي، بل تشمل جميع الممثلين، من السفراء والوزراء المفوضين إلى القائمين بالأعمال، وحتى المبعوثين الاستثنائيين، وتكفل لهم الحرية التامة في ممارسة مهامهم دون تهديد أو تدخل قضائي.

يتجذر هذا المبدأ في الممارسة العملية للدول ويكتسب اعترافًا واسعًا لدى فقهاء القانون الدولي والقضاء الدولي، إذ لا يمكن الطعن في القرارات الصادرة عن البعثات الدبلوماسية أمام القضاء الإداري في الدولة المضيفة، سواء بطلب الإلغاء أو وقف التنفيذ، أو حتى المطالبة بالتعويض. ويُنظر إلى هذا الإعفاء من

الخضوع للقضاء على أنه امتداد طبيعي للضمانات التي توفرها الحصانة الشخصية، إذ يضمن للممثل الدبلوماسي الاستقلالية التامة في أداء مهامه دون أي ضغوط أو قيود قد تفرضها السلطات القضائية المحلية.

أما الأساس القانوني للحصانة القضائية، فيتمثل في حماية حرية الممثل الدبلوماسي وتأمين عمله دون تدخل خارجي يعيق تنفيذ التعليمات الرسمية من الدولة الموفدة. ورغم ذلك، يظل الممثل خاضعًا للقوانين الوطنية لدولته، ويُمكن مساءلته أمام محاكمها إذا ارتكب مخالفة تستدعي المسؤولية، ما يعكس التوازن بين حماية استقلاله وضمان محاسبته على أفعاله.

بالنسبة للأطراف المتضررة من أفعال الممثل الدبلوماسي، يوفر القانون الدولي آليتين رئيسيتين لحماية حقوقهم:

الطريق الإداري عبر القنوات الدبلوماسية، من خلال مخاطبة الحكومة المرسلة مباشرة للتعويض أو طلب معالجة الوضع. اوالطريق القضائي عبر الدولة المرسلة، حيث يمكن متابعة الممثل أمام محاكم دولته الأصلية، وفق قوانينها وأنظمتها.

من هذا المنظور، تجمع الحصانة القضائية بين توفير الحماية للممثل الدبلوماسي وضمان استقلالية عمله، وبين تمكين المتضررين من استرداد حقوقهم عبر آليات رسمية ودولية، دون أن تُخل بالنظام القانوني للدولة المضيفة أو تُعرض علاقاتها الدولية للتوتر.

مدة سريان الحصانة القضائية للممثل الدبلوماسي

تبدأ الحصانة القضائية للممثل الدبلوماسي منذ لحظة دخوله أراضي الدولة المضيفة بصفته الرسمية، سواء كان ذلك عبر اعتماد أوراقه أو بمجرد إخطار السلطات بوضعه الدبلوماسي. وتستمر هذه الحصانة طوال فترة أدائه لمهامه الرسمية، باعتبارها أداة أساسية لضمان استقلاله وعدم تعرضه لأي مساءلة قضائية قد تعرقل عمله.

ولا تنتهي الحصانة تلقائيًا بانتهاء المهمة أو بقرار استدعاء من حكومته، بل تمتد لتشمل الفترة الانتقالية اللازمة لترتيب شؤونه الخاصة ومغادرته أراضي الدولة المضيفة. ويُمنح الممثل في هذه المرحلة الوقت الكافي لتصفية التزاماته التعاقدية، وتنظيم شؤونه العائلية والمهنية، تمهيدًا لمغادرة البلاد بسلام. وهو ما

استقر عليه العرف الدبلوماسي والاتفاقيات الدولية، وعلى رأسها اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961.

وضع الممثل الدبلوماسي في دولة ثالثة

أثار وجود الممثل الدبلوماسي في دولة غير الدولة المعتمد لديها جدلاً فقهيًا طويلًا حول مدى تمتعه بالحصانة القضائية.

الرأي الأول: يذهب بعض الفقهاء إلى وجوب استمرار الحماية القضائية له حتى في دولة ثالثة، تأسيسًا على أن الاعتراف بصفته لا يمس بشخصه فقط، بل بسيادة دولته وكرامتها، مما يجعل أي انتهاك موجَّهًا إليها مباشرة.

الرأي الغالب: يرى أغلب الفقهاء أن الحصانة القضائية مرتبطة حصريًا بوجود الممثل داخل الدولة المعتمد لديها. فإذا وُجد في دولة ثالثة، فإنه لا يتمتع تلقائيًا بأي امتيازات أو حصانات، بل يصبح خاضعًا لقضائها المحلي كأي أجنبي عادي، ما لم تقرر تلك الدولة منحه حماية خاصة من باب المجاملة الدولية (Comity).

وقد أكد معهد القانون الدولي عام 1890 هذا الموقف، إذ نصّ على أن مسألة الاعتراف بالحصانة القضائية للممثلين الدبلوماسيين في دولة ثالثة تبقى من صلاحيات تلك الدولة وحدها. فهي تستطيع أن تمنح هذه الحماية طوعًا، لكنها ليست مُلزمة قانونًا بذلك.

تمثل الحصانة القضائية أداة لضمان الاستقلالية الكاملة للممثل الدبلوماسي في الدولة المعتمد لديها، فهي حصانة تهدف إلى حماية وظيفة لا إلى منح امتياز شخصي. غير أن نطاقها يظل محدودًا، إذ لا يمتد تلقائيًا إلى الدول الثالثة، بل يتوقف على ما إذا كانت هذه الدول مستعدة للاعتراف بها بدافع من المجاملة الدولية لا من الالتزام القانوني الملزم .

التنازل عن الحصانة القضائية

تُعد الحصانة القضائية للممثل الدبلوماسي ضمانة مؤسسية لصيانة سيادة الدولة الموفدة وكرامتها، وليست امتيازًا شخصيًا يُمنح للفرد بصفته الخاصة. ولهذا، فإن الممثل الدبلوماسي لا يملك حق التنازل عنها بإرادته المنفردة، لأن الحصانة تعود في أصلها إلى الدولة التي يمثلها، لا إلى شخصه. فالغاية من تقريرها هي تمكينه من أداء مهامه بحرية واستقلال، دون خشية من ضغوط أو مساءلات قضائية قد تُمارَس عليه في الدولة المضيفة.

وبالتالي، يظل حق التنازل عن الحصانة القضائية حكرًا على الدولة الموفدة، التي قد ترى، في ظروف معينة، أن من مصلحتها التخلي عن هذه الحماية لتفادي التوتر الدبلوماسي أو لإظهار حسن النية تجاه الدولة المضيفة. ويجري هذا التنازل عادة بشكل صريح وواضح عبر القنوات الرسمية، مثل وزارة الخارجية أو من خلال مذكرة دبلوماسية رسمية.

وقد أثار هذا الموضوع نقاشًا فقهيًا حول مدى امتداد الحق في التنازل إلى أفراد أسرة الدبلوماسي المشمولين بالحماية. فبينما رأى بعض الفقهاء أن الدبلوماسي، بصفته ولي الأمر المباشر على أسرته، يستطيع التنازل عن حصانتهم، تبنّت الحكومة البلجيكية موقفًا مغايرًا، معتبرة أن التنازل لا يكون صحيحًا ولا مُعتدًّا به إلا إذا صدر مباشرة عن الدولة المرسلة نفسها. وقد ظهر هذا بوضوح في قضية نجل القائم بالأعمال الدبلوماسي في بروكسل سنة 1906، حيث رفضت السلطات البلجيكية الاعتراف بتنازل الأب عن حصانة ابنه، وأكدت أن الأمر من اختصاص الدولة الموفدة حصريًا .

نطاق الأعمال المشمولة بالحصانة القضائية

تشمل الحصانة القضائية الشق الجنائي بأوسع معانيه، بحيث تمتد لتغطي جميع الأفعال المنسوبة إلى الممثل الدبلوماسي، سواء ارتكبها قبل مباشرته لمهامه ولم تُستكمل الإجراءات بشأنها بعد، أو وقعت أثناء فترة خدمته، حتى إذا لم تُباشَر ضده الملاحقة إلا بعد انتهاء مهمته ومغادرته الدولة المضيفة. وقد أجمع غالبية الفقهاء على رفض أي تمييز بين الجرائم الخطيرة والبسيطة، لأن إعمال مثل هذا التمييز يفتح الباب أمام السلطات المحلية لتقدير مدى جسامة الفعل، وهو ما يتعارض مع الهدف الجوهري للحصانة، المتمثل في ضمان استقلالية الممثل الدبلوماسي وحرية أدائه لوظيفته بعيدًا عن أي ضغوط قضائية أو سياسية.

لكن التمتع بهذه الحصانة لا يعني أن أفعال الممثل، حتى لو كانت غير مشروعة، تصبح مباحة أو بمنأى عن المساءلة. فالمسؤولية القانونية والأدبية تبقى قائمة، غير أن طريق معالجتها يخرج من نطاق القضاء المحلي للدولة المضيفة إلى فضاء العلاقات الدبلوماسية بين الدول. فإذا لحق ضرر بشخص أو بمؤسسة جراء فعل دبلوماسي، فإن سبيل المطالبة بالتعويض لا يكون عبر المحاكم الوطنية، بل عبر القنوات الدبلوماسية الرسمية، حيث ترفع الشكوى إلى حكومة الدولة الموفدة. عندئذ، تتحول القضية إلى شأن ذي طابع دولي، تعالجه الدولة المضيفة مع الدولة المرسلة، سواء بالمطالبة بفرض جزاءات داخلية على ممثلها،

أو بإلزامها بتعويض المتضررين. وهكذا، تصبح مسألة التعويض شأنًا بين دولتين، لا نزاعًا بين فرد وممثل دبلوماسي.

وقد أثار الفقه تساؤلات حول ما إذا كان ينبغي استثناء الجرائم الماسة بأمن الدولة المضيفة – كالخيانة أو التجسس أو التحريض على الفتنة – من نطاق الحصانة. وبينما رأى اتجاه محدود من الفقهاء أن الحصانة لا ينبغي أن تمتد لتغطي هذه الأفعال الخطيرة، فإن الرأي الغالب أكد على استمرار الحصانة حتى في هذه الحالات، استنادًا إلى أن المساس بها يهدد استقرار النظام الدولي ذاته، وأن انتهاك القواعد لا يبرر خرقها بالمقابل.

ومع ذلك، لم يُترك الأمر دون حلول بديلة. فقد أقر القانون الدولي للدولة المضيفة حقها في حماية أمنها القومي عبر وسائل دفاعية مشروعة، مثل إعلان الممثل الدبلوماسي شخصًا غير مرغوب فيه (Persona Non Grata) ومطالبته بمغادرة البلاد فورًا، أو حتى ترحيله إلى الحدود عند الضرورة القصوى. لكن محاكمته أمام القضاء الوطني تبقى محظورة تمامًا، لأن إخضاعه لذلك يُعد خرقًا مباشرًا لمبدأ الحصانة، ويشكل سابقة خطيرة تقوض النظام القانوني للعلاقات الدبلوماسية برمته.

- الحصانة الجنائية وحدود الالتزام بالقوانين المحلية

على الرغم من أن الممثل الدبلوماسي يتمتع بحصانة جنائية كاملة تحميه من الخضوع لسلطات الدولة المضيفة، إلا أن ذلك لا يعفيه من واجب احترام القوانين واللوائح المحلية، سواء تعلقت بالمرور أو السلامة العامة أو غيرها من الأنظمة السارية. غير أن ممارسة هذه الالتزامات تأخذ طابعًا أخلاقيًا وأدبيًا أكثر منها إلزامًا قضائيًا، إذ تبقى الحصانة عائقًا أمام اتخاذ إجراءات قانونية بحقه.

وفي هذا السياق، تبرز بعض القواعد العملية التي تعكس خصوصية الوضع الدبلوماسي:

لا يمكن إلزام الممثل الدبلوماسي بالمثول أمام المحاكم للإدلاء بشهادته، وإن كان بإمكانه أن يقدم شهادته بصورة مكتوبة إذا دعت الحاجة.

لا يجوز للنيابة العامة استدعاؤه أو استجوابه، وفي حال اقتضى التحقيق حضوره، فإن الواجب يقضي بانتقال المحقق إلى مقر البعثة الدبلوماسية احترامًا للحصانة.

في الحالات الخاصة، كوفاة أحد أعضاء البعثة، لا تملك السلطات المحلية فتح تحقيق من تلقاء نفسها. ويُستشهد بحادثة 1916 حين توفي السكرتير الأول للسفارة الإيطالية في لندن، فرفض السفير الإيطالي السماح للسلطات البريطانية بفتح تحقيق، مستندًا إلى مبدأ الحصانة الدبلوماسية.

امتداد الحصانة الجنائية لأعضاء البعثة وأسرهم

يمتد نطاق الحصانة الجنائية ليشمل جميع أعضاء البعثة الدبلوماسية، بغض النظر عن رتبهم أو درجاتهم الوظيفية، إذ إن الحصانة مرتبطة بالوظيفة التمثيلية للدولة المرسلة، لا بالمستوى الوظيفي داخل السلك. وبذلك يتمتع السفراء، والوزراء المفوضون، والمستشارون، والسكرتيرون، وحتى الملحقون بمختلف تخصصاتهم، بحماية كاملة من الخضوع للولاية القضائية الجنائية للدولة المضيفة.

كما لا يقتصر هذا الامتياز على الممثلين الدبلوماسيين أنفسهم، بل يمتد إلى أفراد أسرهم المقيمين معهم في الدولة المضيفة. ويستند هذا الامتداد إلى أن المساس بأفراد الأسرة يُعد في جوهره مساسًا بالممثل الدبلوماسي ذاته، ومن ثم بمكانة دولته وهيبتها. وقد جرى العرف الدولي على اعتبار الزوج أو الزوجة والأبناء المعتمدين رسميًا جزءًا من الدائرة المشمولة بالحصانة، بحيث يتمتعون بذات الحماية القضائية التي يتمتع بها الممثل الرئيسي .

الفئات المشمولة بالحصانة الجنائية

إلى جانب الممثلين الدبلوماسيين وأفراد أسرهم، أثير جدل واسع بشأن الوضع القانوني للعاملين غير الرسميين المرتبطين بالبعثات، مثل الخدم، السائقين، الطهاة، أو الحرس الخاص. فقد رأى فريق من الفقهاء أن هؤلاء يجب أن يتمتعوا بالحصانة، بحكم صلتهم المباشرة بالبعثة ومساهمتهم في تيسير عملها اليومي. بينما اعتبر فريق آخر أن توسيع الحماية ليشملهم يشكّل خروجًا عن الطبيعة الوظيفية للحصانة، ويؤدي إلى إفراغها من مضمونها الأساسي.

وعليه، استقر الرأي الغالب على أن امتيازات هذه الفئات تبقى محدودة، ولا ترقى إلى مستوى الحصانة الجنائية الكاملة التي يتمتع بها أعضاء البعثة وأسرهم. بل إن وضعهم يُترك غالبًا لتقدير الدولة المضيفة، التي قد تمنحهم بعض المزايا في إطار المجاملة الدولية (Comitas Gentium)، أو بموجب اتفاقيات ثنائية خاصة. وهو ما كرسته لاحقًا اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية 1961، التي فرّقت بين أعضاء البعثة الرسميين وبين الموظفين الإداريين أو الفنيين والخدم الخصوصيين، مقرّرةً لهم حماية أضيق نطاقًا، تتعلق أساسًا بالأعمال التي يقومون بها في حدود وظائفهم.

حدود الحصانة في الأفعال الخاصة

لا يخضع الوكلاء الدبلوماسيون للاختصاص القضائي المحلي فيما يتعلق بالأعمال التي يباشرونها ضمن إطار وظائفهم الرسمية، إذ تُعتبر هذه الأعمال صادرة عن الدولة المرسلة ذاتها، ولا يمكن محاسبتهم عنها أمام محاكم الدولة المضيفة. غير أن الإشكال يثور عند قيام الدبلوماسي بتصرفات شخصية بصفته فردًا عاديًا، مثل إبرام عقد إيجار، أو شراء عقار، أو ارتكاب فعل مدني يضر بالغير.

هنا يظهر التساؤل: هل تمتد الحصانة لتشمل هذه الأفعال الخاصة أيضًا؟

يرى بعض الفقهاء أن الحصانة يجب أن تكون مطلقة، فتشمل حتى التصرفات الخاصة، لضمان استقلال الممثل وعدم تعريضه لأي ضغوط.

بينما يذهب آخرون إلى أن الحصانة مرتبطة بالوظيفة، ولا ينبغي أن تُستخدم كستار للتهرب من المسؤولية في مسائل شخصية بحتة.

وقد حاولت الممارسة الدولية التوفيق بين هذين الاتجاهين، فاستقر العرف على أن الحصانة تبقى قائمة حتى في الأفعال الخاصة، لكنها لا تُسقط حق المتضرر في المطالبة بحقه عبر القنوات الدبلوماسية، أي بمخاطبة الدولة المرسلة لتحمل مسؤولية تصرف ممثلها وتعويض الأضرار الناشئة عنه.

الحصانة القضائية في المجال المدني وحدودها

ذهب غالبية الفقهاء إلى أن الحصانة القضائية الممنوحة للممثلين الدبلوماسيين لا تقتصر على الأعمال الرسمية فحسب، بل تمتد كذلك إلى الدعاوى المدنية، وذلك حمايةً لاستقلالهم الوظيفي وضمانًا لعدم عرقلتهم بمنازعات خاصة قد تُستغل من قبل الدولة المضيفة كوسيلة ضغط غير مشروعة. هذا الاتجاه لم

يبقَ في حدود التنظير الفقهي، بل حظي بتكريس قانوني في عدة محطات تاريخية بارزة: فقد أشارت إليه أعمال لجنة الخبراء التابعة لعصبة الأمم في محاولاتها الأولى لتقنين قواعد القانون الدولي، كما أكّدته المادة (19) من اتفاقية لاهاي لعام 1928، ثم تبنته بشكل أوضح المادة (29) من مشروع لجنة القانون الدولي لعام 1958، وصولًا إلى تقنينه النهائي في المادة (31) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961.

ومع ذلك، فإن نطاق الحصانة في المجال المدني يختلف عن نظيره في المجال الجنائي. ففي حين أن الإعفاء من الخضوع للقضاء الجنائي يُعد قاعدة مطلقة لا يرد عليها استثناء، فإن الإعفاء من القضاء المدني يُعتبر نسبيًا ويخضع لجملة من القيود المستقر عليها في الممارسة الدولية. ومن أبرز هذه الاستثناءات:

الدعاوى العينية المتعلقة بالعقارات:

إذا كان الممثل الدبلوماسي يملك عقارًا داخل أراضي الدولة المضيفة بصفته الشخصية، فإن أي نزاع قضائي يرتبط بهذا العقار يخرج عن نطاق الحصانة، ما لم يكن العقار مخصّصًا لأغراض البعثة أو مرتبطًا بالتمثيل الرسمي.

الدعاوى الناشئة عن ممارسة مهنة حرة أو نشاط تجاري خاص:

إذا انخرط الممثل الدبلوماسي في أنشطة تجارية أو مهنية على نحو شخصي داخل الدولة المضيفة، فإن الحصانة لا تحميه من الملاحقة القضائية بشأن هذه الأعمال، كونها تتعارض مع طبيعة الوظيفة الدبلوماسية وتشكّل خروجًا على مقتضياتها.

الدعاوى المضادة (Counter-claims):

إذا بادر الممثل الدبلوماسي إلى رفع دعوى أمام محاكم الدولة المضيفة، فلا يجوز له أن يحتج بالحصانة عندما تُرفع ضده دعوى مقابلة في السياق نفسه، لأن من يلجأ طوعًا إلى قضاء دولة ما يكون قد قبل ضمنًا اختصاصها في النزاع محل الدعوى.

يتضح من ذلك أن الحصانة القضائية في المجال المدني ليست امتيازًا مطلقًا، بل تقوم على توازن دقيق بين متطلبات حماية الممثل الدبلوماسي من الضغوط والتدخلات، وبين ضرورة احترام سيادة الدولة

المضيفة وصون حقوق الأفراد على إقليمها. وهذا التوازن هو ما أفرز نظامًا قانونيًا مرنًا، يجمع بين الطابع الوظيفي للحصانة وبين الاعتبارات الواقعية التي تفرضها الحياة العملية .

الاستثناءات الإضافية على نطاق الحصانة القضائية المدنية

ذهب بعض الفقهاء إلى القول بوجود استثناءات إضافية على القاعدة العامة التي تحمي الممثلين الدبلوماسيين من الخضوع للقضاء المدني المحلي، معتبرين أن نطاق هذه الحماية ليس مطلقًا بل يمكن أن يضيق في حالات معينة. ومن أبرز الأمثلة التي أثيرت في هذا السياق: الدعاوى المتعلقة بالوصاية على التركات أو إدارة الشركات، في حال كان الممثل الدبلوماسي منفذًا لوصية أو مديرًا لشركة خاصة.

وقد جرى بالفعل إدراج هذه الاستثناءات ضمن المادة (29) من مشروع لجنة القانون الدولي لعام 1988، إلا أن عدداً من الدول، وعلى رأسها الولايات المتحدة، اعترضت على إدخال مثل هذه القيود لغياب سند واضح لها في الممارسة الدولية العملية، فضلًا عن خشيتها من أن تؤدي إلى تقويض جوهر الحصانة. ولهذا السبب، لم يرد لها أي إقرار صريح في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، التي استقرت على حصر الاستثناءات في حدود ضيقة للغاية.

وعليه، فإن الاعتراف بمثل هذه الاستثناءات يظل أمرًا استثنائيًا محصورًا في إطارين: القوانين الوطنية للدول: حيث قد تسمح بعض التشريعات الداخلية بتوسيع نطاق اختصاص المحاكم المدنية على بعض التصرفات الخاصة بالدبلوماسيين. والاتفاقيات الثنائية أو متعددة الأطراف: التي قد تتضمن نصوصًا صريحة تنظم مسائل محددة لا يشملها الغطاء العام للحصانة.

وفي غياب مثل هذه النصوص، لا يمكن للدولة المضيفة التوسع في فرض ولايتها القضائية على الممثل الدبلوماسي في قضايا مدنية أو تجارية أو إدارية، كما لا يمكن للممثل نفسه أن يحتج بالحصانة في مواجهة دعاوى تقع خارج نطاق وظيفته التمثيلية إذا نصت الاتفاقيات الدولية أو التشريعات المحلية على خلاف ذلك.

مسألة التنازل عن الحصانة

من المهم التأكيد على أن الحصانة القضائية ليست امتيازًا شخصيًا للممثل الدبلوماسي يمكنه التنازل عنه بمحض إرادته، بل هي حق أصيل لدولته، مُقرَّر لضمان استقلال ممثليها وصيانة مكانتها الدولية. ولهذا

فإن سلطة التنازل عن هذه الحصانة تبقى حصرًا في يد الحكومة المرسلة، ولا يعتدّ بأي تنازل فردي من جانب الدبلوماسي إلا إذا كان مستندًا إلى تصريح رسمي صادر عن دولته.

وقد أثيرت في الممارسة الدولية مسألة التنازل الضمني، حيث يُفهم التنازل أحيانًا من خلال بعض التصرفات، مثل مبادرة الممثل الدبلوماسي نفسه إلى رفع دعوى أمام محاكم الدولة المضيفة، وهو ما يُعد قبولًا ضمنيًا بولايتها القضائية في نطاق تلك الدعوى وما يتصل بها من دعاوى مضادة. ومع ذلك، فإن مجرد غياب الممثل عن جلسات المحكمة أو امتناعه عن الحضور لا يمكن أن يُفسَّر باعتباره تنازلًا عن الحصانة أو اعترافًا باختصاص القضاء المحلي.

وقد جاء حكم محكمة النقض الفرنسية في فبراير 1951 في قضية Franco-Franco ليؤكد هذا الاتجاه، حيث قررت المحكمة أن عدم حضور الممثل الدبلوماسي لا يشكل في ذاته اعترافًا صريحًا أو ضمنيًا بولاية المحاكم المحلية، مما يعزز الطبيعة الصارمة للقاعدة التي تجعل التنازل عن الحصانة من صلاحيات الدولة المرسلة وحدها.

يتضح من ذلك أن مبدأ الحصانة القضائية المدنية يظل قائمًا بصفته قاعدة عامة وراسخة في القانون الدولي، مع استثناءات محدودة وضيقة لا يمكن التوسع فيها إلا بوجود نص قانوني صريح أو اتفاق دولي واضح. أما التنازل عنها، سواء كان صريحًا أو ضمنيًا، فإنه يظل مرهونًا بإرادة الدولة المرسلة وحدها، باعتباره مظهرًا من مظاهر سيادتها، لا حقًا شخصيًا لممثلها .

العدول عن التنازل عن الحصانة القضائية

أثار موضوع إمكانية العدول عن التنازل عن الحصانة القضائية للممثل الدبلوماسي جدلًا واسعًا بين الفقهاء والحكومات، وانقسمت الآراء إلى اتجاهين متعارضين:

- الاتجاه الأول: يرى أن التنازل عن الحصانة ليس قرارًا نهائيًا، بل يمكن الرجوع عنه في أي وقت ما دامت الدعوى لم تُفصل بحكم بات ولم يبدأ تنفيذه. ويستند هذا الموقف إلى مبدأ سيادة الدولة المرسلة، التي تظل محتفظة بحقها في حماية ممثلها متى قدّرت أن مصالحها العليا تقتضي ذلك، حتى لو سبق أن سمحت بمحاكمته أمام القضاء المحلي.

- الاتجاه الثاني: يؤكد أن التنازل عن الحصانة بمجرد صدوره يُعتبر قرارًا نهائيًا غير قابل للرجوع، إذ إن العدول عنه بعد مباشرة الإجراءات القضائية من شأنه أن يعرقل سير العدالة ويضع المحاكم في مأزق قانوني يضر بمصداقيتها واستقرارها. وقد تبنّت لجنة القانون الدولي هذا الاتجاه، حيث أوضحت في تعليقها على المادة (30) من مشروعها لعام 1958 أن التنازل عن الحصانة لا يقبل الإلغاء أو التراجع بعد إقراره.

الضمانات المكملة للحصانة القضائية

لا تقتصر حماية الممثل الدبلوماسي على نطاق الحصانة القضائية فحسب، بل تمتد لتشمل مجموعة من الضمانات الشخصية والمالية التي تُشكل جزءًا لا يتجزأ من وضعه القانوني الدولي، ومن أبرزها:

عدم جواز الحجز على الأموال والممتلكات: فلا يجوز للسلطات المحلية اتخاذ أي إجراءات تنفيذية أو حجزية ضده، حتى إذا تنازلت دولته عن حصانته القضائية. وقد أكدت الفقرة الرابعة من المادة (30) من مشروع لجنة القانون الدولي هذا المبدأ بشكل صريح.

امتداد الحصانة إلى الإجراءات الإدارية: فالحماية المقررة للممثل الدبلوماسي لا تنحصر في مواجهة السلطة القضائية، بل تشمل كذلك القرارات والأوامر الصادرة عن السلطات الإدارية.

الإعفاء من الشهادة أمام المحاكم الوطنية: حيث لا يجوز إلزامه بالمثول شخصيًا للإدلاء بشهادته، وإن كان بوسعه أن يقدّم إفادة مكتوبة إذا رأى ضرورة لذلك.

التزام الدولة المضيفة بحمايته: إذ يقع على عاتقها واجب دولي مؤكد في ضمان سلامته الجسدية والأمنية، ومنع أي اعتداء قد يتعرض له، سواء من الأفراد أو من السلطات.

مدة سريان الحصانة: تظل هذه الامتيازات قائمة طوال فترة اعتماده كممثل دبلوماسي، ولا تتأثر برتبته أو درجته الوظيفية داخل البعثة.

التطبيقات العملية

لقد برزت هذه القواعد بوضوح في بعض التطبيقات القضائية، خصوصًا في قضايا الإفلاس، حيث قضت محاكم عدة بعدم جواز إخضاع أعضاء البعثات الدبلوماسية لإجراءات الإفلاس المدنية، باعتبار أن ذلك يتعارض مع حصانتهم القانونية الشاملة. فحتى في المجال الاقتصادي والمالي، ظل المبدأ الدولي متمسكًا بحماية الدبلوماسي من أي إجراء قد يقيد استقلاله الوظيفي أو يمس مكانة دولته.

يتضح أن موضوع العدول عن التنازل عن الحصانة القضائية يُجسد التوازن الدقيق بين مقتضيات سيادة الدولة المرسلة وضرورات استقرار النظام القضائي للدولة المضيفة. ومع أن بعض الدول تميل إلى الاحتفاظ بحق الرجوع عن التنازل، فإن الاتجاه الغالب فقهيًا وعمليًا يقرّر أن التنازل إذا صدر أصبح نهائيًا لا رجعة فيه، مع بقاء الممثل الدبلوماسي متمتعًا بجملة من الضمانات التي تحميه شخصيًا وماليًا وإجرائيًا، حتى في أضيق الظروف .

حرمة مقر البعثة الدبلوماسية

يتمتع مقر البعثة الدبلوماسية بصفة inviolabilité (عدم القابلية للمساس)، ما يجعله بمنزلة فضاء محصّن تحميه القواعد الدولية من أي تدخل من سلطات الدولة المضيفة، سواء في شكل إجراءات قضائية أو إدارية. فليس للشرطة أو القضاء أو موظفي الضرائب والجمارك أو أي سلطة عامة حق دخول مقر البعثة أو مباشرة أي عمل من أعمال التفتيش أو الضبط أو التحقيق فيه، إلا بناءً على إذن صريح أو ضمني من رئيس البعثة.

الأساس القانوني للحماية

لا تستند حرمة المقر إلى النظرية التقليدية القديمة التي كانت تعتبر أن مبنى البعثة خارج عن سيادة الدولة الإقليمية أو امتداد لسيادة الدولة الموفِدة، وهي فكرة تراجع عنها القانون الدولي الحديث. بل إن أساس هذه الحماية يرتبط بمبدأ استقلال البعثة الدبلوماسية وضمان ممارستها لمهامها بحرية، دون أي ضغط أو تدخل من جانب الدولة المضيفة. وبهذا المعنى، فإن حماية المقر الدبلوماسي تُعد امتدادًا طبيعيًا لحماية الممثلين الدبلوماسيين أنفسهم، باعتبار أن انتهاك المبنى يُعد مساسًا بالدولة المرسلة ذاتها.

وقد كرّست اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 هذا المبدأ في مادتها (22)، التي نصّت صراحة على حرمة مقار البعثات، وحظرت على سلطات الدولة المضيفة دخولها إلا بموافقة رئيس البعثة.

التزامات الدولة المضيفة

لا يقف الأمر عند منع سلطات الدولة من دخول المقر، بل يمتد ليشمل واجبًا إيجابيًا يقع على عاتق الدولة المضيفة، يتمثل في اتخاذ جميع التدابير الضرورية لحماية مباني البعثة من أي اقتحام أو ضرر، وضمان

عدم تعرّضها لأي مساس بكرامتها أو إخلال بأمنها. فالحماية هنا ليست مجرد امتناع سلبي، بل التزام فعلي ببذل العناية اللازمة لصيانة المقر وضمان أمنه.

الاستثناء الوحيد

الاستثناء على قاعدة الحرمة يتمثل في موافقة رئيس البعثة، سواء كانت صريحة أو ضمنية، التي تفتح المجال أمام السلطات المحلية لدخول المقر. ومن أبرز الأمثلة التاريخية ما وقع في برن سنة 1896، حين نشب نزاع بين السفير الفرنسي وأحد عمّال السفارة، ورفض الأخير مغادرة المبنى وظل متحصنًا داخله. لم تتمكن الشرطة السويسرية من التدخل إلا بعد أن طلب السفير الفرنسي بنفسه تدخلها لإخراج العامل.

حرمة المقر الدبلوماسي لم تعد مجرد قاعدة عرفية أو مجاملة بروتوكولية، بل أصبحت قاعدة قانونية دولية ملزمة، تُرسخ التوازن الدقيق بين سيادة الدولة الإقليمية من جهة، وضرورة احترام استقلال البعثة الدبلوماسية في أداء وظائفها من جهة أخرى. وهي بذلك تمثل إحدى الركائز الأساسية التي يقوم عليها النظام القانوني للعلاقات الدولية الحديثة.. [166] .

حصانة الأرشيف الدبلوماسي

لا تقف الحصانة الدبلوماسية عند حدود المباني والمقرات، بل تمتد لتشمل الأرشيف الدبلوماسي، بما يحتويه من وثائق ومراسلات وسجلات وتقارير رسمية. فهذا الأرشيف يمثل الوعاء الحافظ لأسرار الدولة الموفِدة ومصالحها العليا، ويُعد أداة أساسية لممارسة وظائف البعثة الدبلوماسية. ومن هنا، اكتسب الأرشيف ذات المكانة القانونية التي تحظى بها المباني الدبلوماسية، فلا يجوز للسلطات المحلية في الدولة المضيفة الاطلاع عليه، أو مصادرته، أو العبث بمحتوياته تحت أي ذريعة، سواء كانت أمنية أو قضائية أو إدارية.

الإشكالية عند قطع العلاقات الدبلوماسية

تثار صعوبة خاصة فيما إذا قُطعت العلاقات الدبلوماسية بين دولتين، إذ ينشأ التساؤل حول مدى استمرار حصانة الأرشيف بعد أن تفقد البعثة وجودها الرسمي في الدولة المضيفة. وقد ظهرت في هذا السياق اتجاهات فقهية متباينة، حيث يرى بعض الفقهاء ضرورة التمييز بين نوعين من الوثائق: الوثائق السابقة على قطع

[166] - تؤكد اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 هذا المبدأ في مادتها (22)، حيث نصت على أن:
"مباني البعثة مصونة، ولا يجوز لممثلي الدولة المعتمد لديها دخولها إلا بموافقة رئيس البعثة".

العلاقات (Archives antérieures à la rupture): وتظل متمتعة بحماية مطلقة وغير قابلة للمساس، والوثائق اللاحقة لقطع العلاقات (Postérieures): ويذهب هؤلاء إلى أنها قد لا تحظى بذات الحماية، لانتفاء الصفة الرسمية للبعثة بعد الانقطاع.

غير أن هذا التمييز، وإن بدا منطقيًا من الناحية النظرية، يثير إشكاليات عملية، إذ إن الأرشيف غالبًا ما يختلط فيه القديم بالجديد، مما يجعل من المستحيل تقريبًا الفصل بينهما بدقة أو فرض معايير زمنية على الحصانة.

ولهذا، تبنى فريق آخر من الفقهاء موقفًا أكثر مرونة، مؤكدين أن الأرشيف بجميع محتوياته – قديمًا كان أم حديثًا – يجب أن يظل محميًا حصانةً مطلقة، وذلك ضمانًا لاستقرار العلاقات الدولية ومنعًا لأي استغلال سياسي أو قانوني في ظروف حساسة كالتي تصاحب عادةً قطع العلاقات.

الحسم في اتفاقية فيينا لعام 1961

حسم القانون الدولي المعاصر هذا الجدل بشكل نهائي عبر المادة (24) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (1961)، التي نصت على أن: "أرشيف البعثة ووثائقها مصونة في جميع الأوقات وأينما وجدت." هذا النص أضفى طابعًا قطعيًا على الحصانة، مؤكدًا أنها تمتد إلى جميع محتويات الأرشيف دون استثناء، ولا تقيّدها ظروف سياسية كقطع العلاقات أو تغيير الأنظمة، وتسري في كل الأوقات، سواء أثناء مباشرة البعثة لعملها أو بعد انتهائه، و تشمل الأرشيف أينما وُجد، سواء بقي في مقر البعثة، أو نُقل إلى مكان آخر، أو أودع لدى دولة ثالثة لحمايته.

أصبحت حصانة الأرشيف الدبلوماسي قاعدة دولية راسخة لا تقبل الجدل، تعكس وعي المجتمع الدولي بخطورة المساس بالوثائق الدبلوماسية وأثر ذلك على الثقة المتبادلة بين الدول. فهي ليست حماية تقنية أو إجرائية فحسب، بل تمثل ضمانة سياسية وقانونية لاستمرار الاحترام المتبادل بين الدول، حتى في أحلك الظروف وأشدها توترًا .

يُعَدّ مبدأ حرمة المقر الدبلوماسي وأرشيفه أحد الركائز الجوهرية التي يقوم عليها القانون الدولي الدبلوماسي، فهو يشكل الضمانة الأساسية لاستقلال البعثة وقدرتها على أداء وظائفها بعيدًا عن أي تدخل أو ضغوط من جانب سلطات الدولة المضيفة. فالمباني التي تشغلها البعثة لا تُعامل كمجرد ممتلكات أجنبية على إقليم الدولة،

بل تُعتبر محمية بموجب حصانة خاصة تُجنّبها أي أعمال تفتيش أو ضبط أو مداهمة دون إذن صريح من رئيس البعثة.

غير أنّ الواقع العملي والتاريخي يكشف أن هذه القاعدة لم تكن دومًا موضع احترام كامل؛ ففي أوقات التوترات السياسية أو عند قطع العلاقات الدبلوماسية، سُجلت حالات أقدمت فيها بعض الدول على انتهاك حرمة المقر أو الأرشيف، محاولةً استخدام هذه الوسيلة كأداة ضغط أو انتقام سياسي. مثل هذه الوقائع أبرزت الحاجة الماسّة إلى تقنين دولي واضح يضع حدودًا ملزمة لا يمكن تجاوزها.

وقد جاء اعتماد اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 ليعطي هذا المبدأ قوةً قانونية أكبر ويُزيل كثيرًا من الغموض. إذ نصت الاتفاقية صراحة على عدم جواز المساس بحرمة مقر البعثة وأرشيفها "في جميع الأوقات وأينما وجدت"، بما في ذلك حالات النزاعات أو حتى قطع العلاقات الدبلوماسية بين الدول. وبهذا، أُضفي على الحماية طابع الإطلاق والاستمرارية، لتبقى الأرشيفات والمباني الدبلوماسية خارج نطاق أي إجراءات أو أعمال عدائية محتملة .

الفصل الرابع

اشكليات الحق في اللجوء والعلاقات الدبلوماسية

الفرع الأول: الحق في اللجوء

أولًا: فكرة الحق في الالتجاء (The Right of Diplomatic Asylum)

يُقصد باللجوء الدبلوماسي أن يلجأ شخص ملاحق من قِبل سلطات الدولة المضيفة – سواء بسبب اتهامات بجرائم سياسية أو جنائية، أو حتى لمجرد معارضته للنظام القائم – إلى مقر بعثة دبلوماسية أجنبية طلبًا للحماية. وقد نشأ هذا المفهوم في إطار الامتيازات والحصانات الدبلوماسية التي أقرّها العرف الدولي ومن ثم نصّت عليها الاتفاقيات، غير أن الممارسة العملية سرعان ما أبرزت جوانب إشكالية، إذ لم يكن ثمة إطار قانوني دولي موحَّد يحكم هذه الظاهرة في بداياتها.

فمن ناحية، شكّل اللجوء الدبلوماسي وسيلة لإنقاذ المعارضين السياسيين والملاحقين على خلفيات فكرية أو عقائدية من خطر العقاب أو التصفية الجسدية، وهو ما منح هذا المفهوم بعدًا إنسانيًا ذا أهمية بالغة. ومن ناحية أخرى، أدّى التوسع غير المنضبط في استعمال هذا الحق إلى إثارة توترات دبلوماسية، بل وأحيانًا أزمات حقيقية بين الدول، حينما تحوّلت مقار البعثات إلى ما يشبه "ملاجئ آمنة" يلجأ إليها الهاربون من العدالة الجنائية أو المطلوبون بتهم خطيرة.

وقد ذهب بعض الممثلين الدبلوماسيين – خاصة في الفترات التي لم تكن العلاقات الدولية محكومة بقواعد دقيقة – إلى اعتبار مقار بعثاتهم مناطق "خارج السيادة" يمكنهم استخدامها كيفما شاؤوا، بما في ذلك إيواء الفارين من العدالة. هذا السلوك أثار اعتراضات قوية من قِبل الدول المضيفة، التي رأت فيه مساسًا مباشرًا بسيادتها وخرقًا واضحًا لمبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية.

ومن هنا برز الخلاف الفقهي والقانوني حول طبيعة اللجوء الدبلوماسي وحدوده:

الاتجاه الأول يرى أن الممثل الدبلوماسي يملك سلطة تقديرية في منح الحماية داخل مقر بعثته، استنادًا إلى الحصانة المقررة للمباني والموظفين الدبلوماسيين.

الاتجاه الثاني يؤكد أن ممارسة هذا الحق بلا ضوابط يشكّل انتهاكًا لسيادة الدولة المضيفة، ويُعد تدخلًا غير مشروع في شؤونها الداخلية، لاسيما عندما يتعلق الأمر بجرائم جنائية لا صلة لها بالاعتبارات السياسية أو الإنسانية.

وبين هذين الاتجاهين، تطوّر النقاش القانوني حول "الحق في الالتجاء" بوصفه نقطة التقاء بين مطلب الحماية الإنسانية من جهة، وضرورة احترام السيادة الوطنية والحفاظ على حسن سير العلاقات الدبلوماسية من جهة أخرى.

ثانيًا: نظرية الإقليم خارج الإقليم (Exterritoriality)

ذهب فريق من الفقهاء التقليديين إلى أن مقر البعثة الدبلوماسية لا يُعدّ جزءًا من إقليم الدولة المضيفة، وإنما يُعامل وكأنه امتداد لإقليم الدولة الموفدة. وقد استند هذا الفريق إلى ما عُرف في الفقه الدولي التقليدي بنظرية "الإقليم خارج الإقليم". ووفقًا لهذه الفكرة، يُعتبر مقر البعثة كيانًا مستقلًا لا يخضع لسلطات الدولة المضيفة، بما يعني:

منع السلطات المحلية من دخول المقر الدبلوماسي تحت أي ظرف، حتى ولو تعلّق الأمر بارتكاب جرائم خطيرة تهدد الأمن والنظام العام.

وجوب اتباع إجراءات التسليم الدولية (International Extradition) إذا لجأ شخص متهم إلى داخل البعثة، باعتبار أن القبض عليه لا يمكن أن يتم إلا عبر معاملة مقر البعثة كأنه "إقليم أجنبي" قائم بذاته.

غير أن هذه النظرية، رغم شيوعها في القرون السابقة، لم تصمد أمام النقد الحديث. فقد بيّن الفقه المعاصر أن المباني الدبلوماسية تظل جزءًا من الإقليم الخاضع لسيادة الدولة المضيفة، وأن القول بخروجها عن هذه السيادة ليس إلا خرافة قانونية (Legal Fiction) هدفها تبرير الحصانات والامتيازات الدبلوماسية المقررة بموجب قواعد القانون الدولي. وبالتالي، فإن الامتيازات الممنوحة للبعثات لا تُغير من الطبيعة الإقليمية الحقيقية لهذه المقرات، بل تمنحها فقط حماية خاصة تقيها من تدخل سلطات الدولة المضيفة إلا في الحدود التي يجيزها القانون الدولي.

ثالثًا: الممارسات الدولية في تطبيق اللجوء الدبلوماسي

لقد عكست الممارسات الدولية تباينًا واضحًا في الموقف من اللجوء الدبلوماسي، حيث تبلور اتجاهان رئيسيان:

في أوروبا: ساد موقف متشدّد يرفض الاعتراف باللجوء الدبلوماسي، إلا في أضيق الحالات الاستثنائية. فقد رأت الدول الأوروبية أن منح هذا اللجوء يُعدّ انتهاكًا صريحًا لسيادة الدولة المضيفة، ويقوّض الأساس الذي تقوم عليه العلاقات الدبلوماسية السليمة. وبناءً على ذلك، فإن معظم الممارسات الأوروبية اعتبرت اللجوء داخل السفارات أمرًا غير مشروع إلا في حالات الخطر الفوري على حياة الشخص، وبصورة مؤقتة للغاية.

في أمريكا اللاتينية: على النقيض من الموقف الأوروبي، شكّلت الأوضاع السياسية غير المستقرة – من انقلابات عسكرية واضطرابات داخلية – بيئة خصبة لتطور مفهوم اللجوء الدبلوماسي باعتباره أداة إنسانية لحماية المعارضين والمضطهدين سياسيًا. وقد اكتسبت هذه الممارسة شرعية متزايدة، تُوجت بعقد عدة اتفاقيات إقليمية، أبرزها: اتفاقية هافانا لعام 1928، التي أرست مبادئ أولية لتنظيم اللجوء داخل البعثات.

اتفاقية كاراكاس لعام 1954، التي جاءت أكثر تفصيلًا ووضعت ضوابط واضحة لممارسة اللجوء الدبلوماسي في المنطقة.

وهكذا يمكن القول إن الموقف الدولي ظل منقسمًا بين:

المدرسة الأوروبية: التي شددت على احترام السيادة ورفضت الاعتراف باللجوء كحق مستقل.

المدرسة الأمريكية–اللاتينية: التي اعتبرت اللجوء الدبلوماسي جزءًا من آليات الحماية الإنسانية ووسيلة مشروعة للتصدي للأنظمة القمعية .

رابعًا: تحليل آراء الفقهاء

سعى بعض فقهاء القانون الدولي إلى إيجاد مقاربات وسطية بين رفض اللجوء الدبلوماسي بشكل مطلق وقبوله دون قيود، ومن أبرز هؤلاء الفقيه فاتل (Vattel)، الذي حاول إرساء توازن بين مقتضيات السيادة الوطنية ومتطلبات الحماية الإنسانية. فقد ميّز بين حالتين رئيسيتين:

في حالة ارتكاب جريمة جسيمة (Serious Crime):

رأى فاتل أن الممثل الدبلوماسي لا يجوز له منح حق اللجوء، بل يتعين عليه تسليم الشخص إلى سلطات الدولة المضيفة، احترامًا لحقها في إنفاذ قوانينها وحماية نظامها العام.

في حالة ارتكاب جنحة بسيطة أو جريمة عادية (Ordinary Offense):

أجاز منح اللجوء بشكل مؤقت داخل مقر البعثة، باعتباره وسيلة لتفادي أي تعسف محتمل من السلطات المحلية، مع التأكيد على أن هذا اللجوء ليس دائمًا بل ذو طبيعة انتقالية حتى زوال الخطر.

غير أن هذا الطرح لم يحظَ بقبول واسع في الفقه الدولي. فقد اعتبر العديد من الفقهاء أن التمييز الذي وضعه فاتل بين "جريمة جسيمة" و"جريمة عادية" يفتقر إلى أساس قانوني موضوعي، لأن القانون الدولي لم يضع معيارًا دقيقًا للفصل بين هذين النوعين من الجرائم. بل إن ما يُعدّ جريمة "خطيرة" في دولة معينة قد يُعدّ أمرًا بسيطًا في دولة أخرى، مما يجعل المعيار نسبيًا ويفتح الباب أمام تفسيرات متناقضة.

كما أشار منتقدو هذا الرأي إلى أن القاعدة العامة المستقرة تقضي بأن مقار البعثات الدبلوماسية ليست ملاجئ للمجرمين، وأن أي محاولة لإيوائهم تمثل خرقًا لالتزام جوهري يقع على عاتق الممثلين الدبلوماسيين، والمتمثل في احترام قوانين وأنظمة الدولة المضيفة، كما نصّت على ذلك صراحة اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 (المادة 41).

وعليه، فإن رأي فاتل، على أهميته التاريخية في إثراء النقاش، يُعد اليوم طرحًا فقهيًا محدود الأثر، لم يصمد أمام الاتجاه الغالب الذي ينظر إلى اللجوء الدبلوماسي باعتباره ممارسة استثنائية للغاية، لا يجوز التوسع فيها إلا في أضيق نطاق، وبما يتفق مع قواعد السيادة وعدم التدخل .

خامسًا: الطبيعة السياسية للجوء الدبلوماسي

من خلال استقراء التطور التاريخي لمؤسسة اللجوء الدبلوماسي، يتضح أنها لم تنشأ ابتداءً كقاعدة قانونية راسخة أو مبدأ عام معترف به دوليًا، بل كانت ممارسة ذات طابع سياسي ارتبطت بظروف معينة ومصالح آنية. فقد كان بعض السفراء يستخدمون هذه الآلية كوسيلة للتأثير في الحكومات المضيفة، إما عبر حماية شخصيات معارضة تراها دولهم حليفة لمصالحها، أو من خلال إيواء مطاردين سياسيين بغرض ممارسة الضغط على السلطات القائمة. وبهذا المعنى، تحوّلت مقار البعثات الدبلوماسية في غير قليل من الحالات إلى ملاجئ مؤقتة للمعارضين، أكثر منها مؤسسات رسمية مكرّسة حصريًا لأداء الوظائف الدبلوماسية التقليدية.

ومع تطور قواعد القانون الدولي العام، أصبح واضحًا أن الحصانات والامتيازات المقررة للبعثات الدبلوماسية لم تُنشأ لتوفير ملاذ آمن للهاربين أو الملاحقين قضائيًا، وإنما لضمان استقلال البعثة وقدرتها على أداء وظائفها بحرية تامة ودون تدخل من الدولة المضيفة. فالمقصود من مبدأ الحصانة هو حماية الوظيفة الدبلوماسية لا الأشخاص المجرمين أو المعارضين السياسيين.

وعلى هذا الأساس، أصبح اللجوء الدبلوماسي محل جدل مستمر: فمن ناحية، يمكن النظر إليه باعتباره ملاذًا إنسانيًا استثنائيًا في مواجهة أنظمة قمعية أو أوضاع تهدد حياة الأفراد وحرياتهم. ومن ناحية أخرى، فإن

ممارسته غالبًا ما تؤدي إلى توتر العلاقات الدولية، بل قد تُستغل ذريعة للتدخل في الشؤون الداخلية للدولة المضيفة، وهو ما يتعارض بوضوح مع مبدأ السيادة الوطنية وعدم التدخل الذي يُعد حجر الزاوية في العلاقات الدولية المعاصرة .

سادسًا: موقف القانون الدولي الحديث

لم تتضمن اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 أي نص يمنح البعثات الدبلوماسية حق توفير اللجوء داخل مقارها، الأمر الذي يعكس بوضوح أن القانون الدولي المعاصر لا يعترف باللجوء الدبلوماسي كقاعدة عامة. بل إن الاتجاه الغالب اليوم ينظر إليه باعتباره ممارسة استثنائية تفتقر إلى أساس قانوني صريح، ويمكن أن تؤدي في كثير من الأحيان إلى توترات دبلوماسية خطيرة.

ومع ذلك، فإن الاستثناء الأبرز يظهر في أمريكا اللاتينية، حيث تطورت تقاليد قانونية خاصة أقرّت اللجوء الدبلوماسي ضمن نطاق محدد. وقد تُوّج هذا التوجه بعقد اتفاقيات إقليمية، أهمها:

اتفاقية هافانا لعام 1928.

اتفاقية كاراكاس لعام 1954، التي وضعت إطارًا قانونيًا أكثر تفصيلًا، وحدّدت أن اللجوء يقتصر أساسًا على حالات الاضطهاد السياسي دون أن يمتد إلى الجرائم العادية أو الجسيمة.

هذا الاتجاه يختلف جذريًا عن الموقف الأوروبي التقليدي، الذي ظل متشددًا في رفض أي محاولة لإضفاء شرعية على اللجوء داخل السفارات، معتبرًا إياه تدخلًا غير مشروع في الشؤون الداخلية للدول ومساسًا مباشرًا بمبدأ السيادة الوطنية.

وتُظهر الممارسات العملية أن اللجوء الدبلوماسي كان عبر التاريخ مصدرًا متكررًا للأزمات السياسية. ففي المراحل الأولى من تطور القانون الدولي، كانت البعثة الدبلوماسية تُعتبر امتدادًا مباشرًا لإقليم الدولة الموفدة، وهو ما استُخدم ذريعة لتبرير منح اللجوء داخل المقرات الدبلوماسية. غير أن هذا التصور سرعان ما فقد مكانته مع تطور الفكر القانوني الحديث، حيث أوضح معظم الفقهاء أن إيواء الأفراد داخل السفارات لا يقوم

على أساس قانوني متين، وأن أقصى ما يمكن أن يبرره هو الاعتبارات الإنسانية الاستثنائية، مثل حماية شخص مهدَّد بالإعدام أو التعرض لخطر جسيم خلال فترات الاضطرابات الداخلية.

ورغم هذا الضعف القانوني، ظل اللجوء داخل السفارات ممارسة شائعة منذ القرن السادس عشر، خاصة خلال فترات الثورات والانتفاضات. ففي دول مثل إسبانيا واليونان وتركيا، تحولت المقار الدبلوماسية إلى ملاجئ مؤقتة للمعارضين والملاحقين سياسيًا. غير أن هذه الظاهرة أخذت في الانحسار تدريجيًا مع استقرار الأنظمة السياسية في أوروبا خلال القرنين التاسع عشر والعشرين، بينما استمرت بقوة في أمريكا الوسطى والجنوبية، حيث توالت الانقلابات العسكرية والصراعات الداخلية، وجعلت من السفارات ملاذًا شبه مألوف للمعارضين واللاجئين السياسيين .

يأتي هذا الاتجاه منسجمًا مع أحد المبادئ الجوهرية في القانون الدولي العام، وهو مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول، باعتبار أن ملاحقة المجرمين والتحقيق معهم ومعاقبتهم يدخل في صميم السيادة الوطنية والاختصاص الداخلي للدولة المضيفة. ومن ثم، فإن استخدام المقرات الدبلوماسية كملجأ دائم للفارين من العدالة يُعد مساسًا واضحًا بهذا المبدأ.

ومع ذلك، يذهب بعض الفقهاء إلى أن الاعتراف باللجوء السياسي داخل السفارات قد يكون مشروعًا بصفة استثنائية في حالتين محددتين: إذا مُنح اللجوء لمواطني الدولة الموفدة العاملين في بعثتها الدبلوماسية، حمايةً لهم من تعسف محتمل. وإذا فرضت الظروف الإنسانية الاستثنائية ضرورة التدخل لإنقاذ حياة الأفراد، سواء كانوا من رعايا الدولة المضيفة أو من الأجانب، وهو ما يندرج ضمن مبادئ الاعتبارات الإنسانية العالمية.

وانطلاقًا من ذلك، يمكن القول إن القانون الدولي المعاصر لا يعترف باللجوء السياسي داخل البعثات الدبلوماسية كقاعدة عامة مُلزمة لجميع الدول، بل يترك المجال مفتوحًا أمام الاتفاقيات الثنائية أو الإقليمية لتحديد نطاقه وضوابطه. ومن أبرز الأمثلة على ذلك معاهدة مونتيفيديو الموقعة في 22 يناير 1889، حيث نصت مادتها السابعة عشرة صراحة على احترام حق اللجوء في مقار البعثات الدبلوماسية، مما يجعلها استثناءً إقليميًا يقتصر تطبيقه على الدول الأطراف فيها .

الفرع الثاني: إشكالية الحق في اللجوء وحقوق الإنسان

يقوم مفهوم حق اللجوء، في جوهره، على تمكين الفرد الملاحَق أو المعرَّض لخطر محدق من الحصول على الحماية والأمان في مواجهة بطش سلطة جائرة أو تهديد خارجي من دولة أخرى. فاللاجئ في هذا السياق لا يسعى إلى امتياز سياسي بقدر ما يبحث عن فضاء آمن يحفظ حياته وكرامته، ويؤمن له الحد الأدنى من مقومات البقاء بعيدًا عن صور الاضطهاد أو العقاب غير العادل. ولهذا ارتبط اللجوء عبر التاريخ والوجدان الإنساني بفكرة الملاذ الآمن، الذي يُنظر إليه كحق أساسي يتجاوز الحدود السياسية التقليدية.

ومع تطور الفكر القانوني الدولي، لم يعد اللجوء مجرد ممارسة سياسية تمليها توازنات القوى أو مصالح الدول، بل أصبح قضية حقوقية في صميم المنظومة الدولية لحماية حقوق الإنسان. فقد كشفت التجارب التاريخية المأساوية – من حروب واضطرابات أهلية ومجازر جماعية – أن الحاجة إلى اللجوء ليست ظرفًا عابرًا، وإنما ضرورة إنسانية تمس جوهر الحقوق الأساسية غير القابلة للتصرف، مثل: الحق في الحياة، الحق في الحرية والأمان، والحق في عدم التعرض للتعذيب أو المعاملة القاسية أو اللاإنسانية.

وقد تكرّس هذا التحول في الصكوك الدولية، ولا سيما في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 الذي نص في مادته (14) على حق كل شخص في التماس اللجوء والتمتع به في بلدان أخرى هربًا من الاضطهاد. كما جاء العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966 ليعزز هذا المبدأ، مؤكّدًا على أن حماية الأفراد من التعسف والاضطهاد تمثل التزامًا على عاتق المجتمع الدولي بأسره. كذلك ساهمت اتفاقية جنيف الخاصة بوضع اللاجئين لعام 1951 وبروتوكولها لعام 1967 في بلورة الإطار القانوني الأكثر شمولًا، حيث حدّدت من هو "اللاجئ" ووضعت التزامات واضحة على الدول تجاهه، وعلى رأسها مبدأ عدم الإعادة القسرية (Non-Refoulement) الذي يحظر إعادة أي لاجئ إلى مكان قد يتعرض فيه للاضطهاد أو الخطر.

غير أن إشكالية اللجوء لم تزل قائمة عند نقطة التوازن الصعبة بين سيادة الدولة وحقوق الإنسان. فمن ناحية، تتمسك الدول بحقها السيادي في تنظيم دخول الأجانب إلى أراضيها والسيطرة على حدودها. ومن ناحية أخرى، تفرض عليها التزاماتها الدولية عدم التنصل من واجبها في حماية من يلجأ إليها هربًا من الخطر.

هذا التوتر البنيوي جعل حق اللجوء موضوعًا لإشكاليات عملية وقانونية متكررة: هل يظل قرار منح اللجوء شأنًا سياديًا خالصًا، أم أنه بات التزامًا قانونيًا دوليًا تفرضه قواعد حقوق الإنسان؟

الإجابة الواقعية تكشف أن الممارسة الدولية ما زالت تتأرجح بين هذين البعدين. ففي حين تُظهر العديد من الدول استعدادًا لتكريس البعد الإنساني عبر استقبال اللاجئين وتوفير الحماية لهم، نجد في المقابل دولًا أخرى تتحصن وراء ذريعة السيادة الوطنية لرفض استقبال طالبي اللجوء أو لإعادتهم قسرًا. ويزداد هذا التباين وضوحًا في أوقات الأزمات السياسية أو الاقتصادية، حين تتراجع الاعتبارات الحقوقية أمام الحسابات الأمنية والمصالح الوطنية الضيقة.

إن إشكالية اللجوء في إطار حقوق الإنسان تكمن في أن هذا الحق، رغم اعتراف المجتمع الدولي به على مستوى النصوص والاتفاقيات، يظل رهينًا بإرادة الدول وقدرتها واستعدادها للامتثال لالتزاماتها. فاللاجئ، وهو في أمسّ الحاجة إلى الحماية، يجد نفسه غالبًا أمام معادلة غير متوازنة: نصوص قانونية دولية تعترف بحقه، وممارسات سياسية داخلية قد تُفرغ هذا الحق من مضمونه.

ومن ثم، يمكن القول إن قضية اللجوء تمثل أحد أبرز ميادين التفاعل بين القانون الدولي لحقوق الإنسان ومبدأ سيادة الدولة. فهي تكشف حدود الالتزامات الدولية للدول، وتختبر في الوقت ذاته مدى صدق التزام المجتمع الدولي بالمبادئ التي أعلنها. ولذلك تبقى إشكالية اللجوء عنوانًا بارزًا لصراع دائم بين ما هو إنساني عالمي وما هو سياسي سيادي، وهو صراع لم يُحسم بعد، بل يتجدد مع كل أزمة لجوء جديدة يشهدها العالم.

يقوم مفهوم حق اللجوء، في جوهره، على حماية الفرد الذي يواجه خطرًا داهمًا يهدد حياته أو حريته نتيجة ظلم أو بطش أو اضطهاد سياسي أو ديني. فاللاجئ لا يبحث فقط عن مأوى مادي، بل يسعى إلى فضاء آمن يضمن له الكرامة والاستقرار ويُعيد إليه الشعور بالطمأنينة بعد أن حُرم منها في وطنه. ومن هنا ارتبط اللجوء عبر التاريخ بفكرة الملاذ الآمن، الذي يمثل في الوعي الإنساني رمزًا للنجاة والعدالة في مواجهة الاستبداد.

في الدراسات القانونية الدولية، يُستخدم مصطلح اللجوء للدلالة على صورتين رئيسيتين: اللجوء الإقليمي واللجوء الدبلوماسي.

فاللجوء الإقليمي يعني منح شخص مهدد أو مضطهد حق الدخول والإقامة في إقليم دولة أخرى بحثًا عن الحماية والأمان. وقد حظي هذا النوع من اللجوء باهتمام خاص في إطار الأمم المتحدة، حيث جرى التنصيص عليه في المادة (14) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948، والتي نصت على حق كل إنسان في التماس اللجوء والتمتع به في بلدان أخرى هربًا من الاضطهاد. وتطور الاهتمام الدولي لاحقًا ليأخذ طابعًا أكثر تنظيمًا في إعلان اللجوء الإقليمي الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 14 ديسمبر 1967، والذي وضع مبادئ توجيهية لتعزيز هذا الحق وضمان ممارسته.

أما اللجوء الدبلوماسي، فقد ارتبط في معظمه بالأعراف الدولية وباتفاقيات خاصة، لا سيما في دول أمريكا اللاتينية، حيث جرى تقنينهفي مجموعة من الاتفاقيات الإقليمية أعوام 1928 (هافانا)، و1933 (مونتيفيديو)، و1954 (كاراكاس). وقد اكتسب هذا الموضوع بعدًا قضائيًا مهمًا حين نظرت فيه محكمة العدل الدولية في حكمها الشهير الصادر بتاريخ 20 نوفمبر 1950 في قضية اللجوء السياسي (Asylum Case)، حيث عالجت المحكمة مسألتين جوهريتين: ما إذا كانت الأعراف الإقليمية الخاصة باللجوء تُعد مُلزمة للدول الأطراف. وأيهما له الأسبقية عند التعارض: القانون الدولي العام أم القوانين الداخلية للدولة المعنية؟

أما من الناحية التاريخية، فقد مرّ مفهوم اللجوء الإقليمي بتحولات بارزة. ففي العصور القديمة، ارتبطت فكرة اللجوء بالطابع الديني والقداسة. إذ كان الالتجاء يتم عادة إلى دور العبادة، أو إلى مدن وأقاليم مقدسة تُعتبر محمية من أي اعتداء بفعل قدسية الآلهة المرتبطة بها. ولعل أبرز مثال على ذلك الكعبة المشرفة، التي كانت قبل الإسلام وبعده رمزًا للحرمة والقداسة، وملاذًا آمنًا لكل من احتمى بجوارها.

ومع مرور الزمن، أخذت فكرة اللجوء تتحول تدريجيًا من إطارها الديني البحت إلى مؤسسة قانونية وسياسية قائمة على مبدأ سيادة الدولة على إقليمها. فأصبح اللجوء مرتبطًا باحترام سيادة الأرض والوطن، أكثر من ارتباطه بالقداسة الدينية.

ويلاحظ الباحثون أن إمكانية اللجوء كانت مشروطة بوجود بيئة سياسية تتسم بتعدد الكيانات المستقلة، بحيث يتمكن الفرد الهارب من سلطة ما أن يجد حماية لدى سلطة أخرى ذات سيادة ترفض تسليمه. ولهذا، يرى بعض المؤرخين أن اللجوء الإقليمي لم يأخذ صورته الفعلية إلا بعد سقوط الإمبراطورية الرومانية، التي

كانت كيانًا سياسيًا عالميًا جامعًا، لم يترك مجالًا لظهور وحدات سياسية مستقلة قادرة على استقبال الفارين وتوفير الملجأ لهم.****

- اللجوء الدبلوماسي

يُطلق مصطلح اللجوء الدبلوماسي – ويُعرف أحيانًا باسم اللجوء الداخلي (Diplomatic or Internal Asylum) – على ذلك النمط الخاص من الحماية الذي يُمنح داخل مباني البعثات الدبلوماسية أو القنصلية، أو على متن سفن حربية أجنبية ترسو في المياه الإقليمية لدولة ما. ويُعتبر هذا الشكل من اللجوء ظاهرة أحدث عهدًا من اللجوء الإقليمي، إذ لم يُعرف قبل القرن الخامس عشر، ثم أخذ بالظهور تدريجيًا في الممارسات الدولية حتى غدا أكثر شيوعًا في القرون اللاحقة. ومع ذلك، ضاق نطاق تطبيقه تدريجيًا حتى صار يقتصر – في الغالب – على المعارضين السياسيين أو المطلوبين لأسباب لا تندرج ضمن الجرائم الجنائية البحتة.

ويتميز اللجوء الدبلوماسي عن اللجوء الإقليمي في نقطة جوهرية بالغة الأهمية: فاللجوء الإقليمي يتحقق عندما يلجأ الفرد إلى دولة أخرى غير دولته الأصلية، حيث يمارس اللاجئ حمايته على إقليم الدولة المانحة التي تقبل دخوله وتخضعه لقوانينها الداخلية وتمنحه حقوقًا مقررة بموجب الاتفاقيات الدولية، وفي مقدمتها اتفاقية عام 1951 الخاصة بوضع اللاجئين.

أما اللجوء الدبلوماسي فيُمنح داخل إقليم الدولة ذاتها التي يُلاحق فيها الفرد، ولكن في نطاق المقرات الأجنبية المحمية بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية. ومن هنا تبرز الإشكالية: إذ يُعتبر هذا النمط تقييدًا مباشرًا لسيادة الدولة المضيفة، لأنها تُحرم من ممارسة سلطتها الكاملة على إقليمها عندما يتعذر عليها القبض على المطلوب داخل مقر أجنبي.

وبناءً على ذلك، فإن مشروعية اللجوء الدبلوماسي لا تُفهم باعتبارها قاعدة قائمة بذاتها أو حقًا مطلقًا، بل تظل مشروطة بوجود أساس قانوني يُبررها. وهذا الأساس قد يتمثل في:

اتفاق دولي ينظم هذه الممارسة صراحة.

أو قاعدة عرفية دولية استقرت عبر تكرار الممارسة في نطاق جغرافي محدد (كما هو الحال في أمريكا اللاتينية).

أو في الحد الأدنى، مجاملة دولية تُمارسها بعض الدول في ظروف إنسانية أو سياسية استثنائية.

وبهذا المعنى، يظل اللجوء الدبلوماسي قضية متنازعًا حولها بين القانون والسياسة: فمن ناحية، يُنظر إليه كأداة لحماية الأفراد من الاضطهاد أو الأخطار الجسيمة، ومن ناحية أخرى يُعتبر خرقًا لمبدأ سيادة الدولة المضيفة وتدخلًا في شؤونها الداخلية.
ويرتبط تاريخ اللجوء الدبلوماسي ارتباطًا وثيقًا بتطور مؤسسة البعثات الدبلوماسية الدائمة. فالعلاقات الدبلوماسية وإن كانت قديمة الجذور في القانون الدولي العام، إلا أنها لم تكن تُمارس في بداياتها عبر بعثات مستقرة كما هو الشأن في العصر الحديث، بل اتسمت بطابعها المؤقت. فقد كان النظام الدبلوماسي آنذاك يقوم على إرسال مبعوثين خاصين يؤدون مهمة محددة، ثم يعودون إلى أوطانهم، وهو ما جعل نطاق الحصانة الممنوحة لهم يقتصر على شخص المبعوث دون أن يمتد إلى أي مقر أو مبنى دائم. ولهذا السبب، لم يظهر اللجوء الدبلوماسي كظاهرة عملية إلا بعد استقرار فكرة البعثات الدائمة في القرن الخامس عشر وما تلاه.

ومع تطور النظام الدبلوماسي وتحوله من مجرد تمثيل عرضي ومؤقت إلى اعتماد بعثات دائمة ومستمرة، اتضح أن الحصانة الشخصية للمبعوثين لم تعد كافية لحماية وظائفهم وضمان استقلالهم عن ضغوط الدولة المضيفة. ومن هنا برزت الحاجة إلى إقرار مبدأ جديد، هو مبدأ حرمة مقر البعثة الدبلوماسية (Principle of Inviolability)، وهو مبدأ يتجاوز حماية الأشخاص ليشمل أيضًا مباني البعثة ومساكن أعضائها ومحتوياتها.

ومنذ اللحظة التي مُنعت فيها سلطات الدولة المستقبلة من دخول مقرات البعثات أو إخضاعها للتفتيش أو التدخل في شؤونها، نشأ مجال لتفسيرات موسّعة لهذا المبدأ. إذ رأى بعض السفراء أن حرمة المبنى لا تقتصر على ممتلكاته ووثائقه، بل تمتد كذلك إلى كل من يلجأ إليه طلبًا للحماية. وهكذا أخذت مقرات السفراء تتحول، شيئًا فشيئًا، إلى ملاجئ مؤقتة للهاربين من السلطة المحلية، سواء كانوا معارضين سياسيين أو فارّين

من الملاحقة، وهو ما أدى إلى تبلور فكرة اللجوء الدبلوماسي كنتيجة مباشرة لتطور مبدأ حصانة المقرات الدبلوماسية.

وبحلول القرن السادس عشر، بدأ العرف الدولي وبعض القوانين الوطنية يتجهان تدريجيًا نحو الاعتراف بممارسة اللجوء الدبلوماسي. ويُستشهد في هذا السياق بتصريح شهير للإمبراطور شارل الخامس (Charles Quint)، ملك إسبانيا وإمبراطور ألمانيا، حين أكد أن:

"منازل السفراء تُعد بمثابة ملاذات مقدسة لا يجوز انتهاكها، تمامًا كما كانت المعابد القديمة، ولا يحق لأي شخص أن يعتدي عليها تحت أي ذريعة."

ويكشف هذا التصريح عن طبيعة المرحلة التاريخية التي كانت تُضفي على المؤسسات الدبلوماسية بعدًا شبه مقدّس، حيث وُضع مقر السفير في مصاف الأماكن المحرّمة التي لا يجوز المساس بحرمتها. ومع ذلك، فإن الاعتراف الأول باللجوء الدبلوماسي كان مقصورًا على الجرائم العادية (جرائم القانون العام)، في حين استُبعدت منه الجرائم السياسية أو تلك الموجهة ضد الدولة. فالنظم الحاكمة في تلك الفترة كانت تعتبر أن الجرائم السياسية تمثل تهديدًا مباشرًا لسلطتها واستقرارها الداخلي، وهو ما انعكس بوضوح في قانون مدينة فينيسيا (Venice) الصادر عام 1001، الذي كرّس هذا التمييز بين الجرائم العادية والجرائم السياسية .

واستمر هذا النهج حتى القرن التاسع عشر، حيث ظل نطاق اللجوء الدبلوماسي محدودًا بالجرائم العادية دون أن يشمل الجرائم السياسية. وهو ما يدل على أن جذوره الأولى ارتبطت أكثر بفكرة الحماية من العقوبات الجنائية لا باعتبارات إنسانية أو سياسية.

غير أن هذا الجدل ما لبث أن تراجع مع تطور القانون الدولي العام، حيث اتجه الرأي الغالب في الفقه والممارسة الدولية إلى الإقرار باللجوء الدبلوماسي كإجراء مشروع في إطار العلاقات الدولية، لكن دون أن يُسبغ عليه أي طابع ديني أو قداسة كما كان في بداياته. بل أصبح يُنظر إليه كنوع من الرخصة القانونية أو الصلاحية الاستثنائية التي قد تمنحها الدول وفقًا لاعتباراتها السيادية أو ظروفها الخاصة.

ومع ذلك، فإن فكرة اللجوء الدبلوماسي لم تنسجم تمامًا مع مفهوم السيادة الوطنية الذي أخذ يتكرّس بقوة منذ بدايات العصر الحديث. إذ كان يُنظر إلى وجود أشخاص خارج متناول السلطة داخل إقليم الدولة على أنه انتقاص مباشر من ولايتها الكاملة على ترابها الوطني. ولهذا، ظل البحث قائمًا عن أساس قانوني يبرر هذا النظام ويُقنع الدول التي كانت تتحسس بشدة من أي مساس بسيادتها .

ورغم أن مبدأ حرمة المقرات الدبلوماسية نال احترامًا واسعًا واستقر كإحدى ركائز القانون الدبلوماسي، إلا أن التاريخ الدبلوماسي لم يخلُ من نزاعات وخلافات حول ممارسة اللجوء الدبلوماسي، خصوصًا عندما استُخدم لإيواء معارضين سياسيين أو حتى أعداء مباشرين للحكومات القائمة في الدول المضيفة. ففي مثل هذه الحالات، غالبًا ما كان يُنظر إلى اللجوء الدبلوماسي باعتباره أداة للتدخل في الشؤون الداخلية، الأمر الذي أدى إلى توترات متكررة بين الدول وتسبّب أحيانًا في أزمات دبلوماسية حادة.

وفي مواجهة هذه الإشكالية، اتجه الفقه إلى البحث عن أسس بديلة لتبرير مشروعية اللجوء الدبلوماسي، بعيدًا عن فكرة "الإقليم الممتد" أو "خارج الإقليم". فذهب بعض الفقهاء إلى اعتباره امتدادًا طبيعيًا لفكرة اللجوء الديني أو السياسي التي عرفتها المجتمعات القديمة، في حين رأى آخرون أن أساسه يكمن في المنفعة العملية (Practical Utility)، باعتباره أداة لتخفيف حدة الأزمات الداخلية عبر توفير مخرج سلمي للمعارضين. كما برر فريق ثالث هذه الممارسة انطلاقًا من الدوافع الإنسانية (Humanitarian Reasons) التي تفرض حماية الأفراد الملاحقين من الاضطهاد أو الخطر الجسيم، بينما حاول آخرون إيجاد أساس لمشروعيته عبر التمييز بين الجرائم العادية، التي لا يجوز منح اللجوء بشأنها، والجرائم السياسية التي يمكن أن تبرر الاستثناء.

لقد اتسع نطاق اللجوء الدبلوماسي بصورة ملحوظة في دول أمريكا اللاتينية، ويرجع ذلك إلى حالة عدم الاستقرار السياسي المتكررة وما رافقها من انقلابات وثورات، مما جعل السفارات والبعثات الأجنبية تُستخدم في كثير من الأحيان كـ ملاذات مؤقتة للمعارضين السياسيين. وعلى النقيض من ذلك، تراجع هذا النظام تدريجيًا في أوروبا حتى كاد يختفي من الممارسة العملية، حيث لم تعد الدول الأوروبية تعترف به أو تمنحه أي أساس قانوني، معتبرةً إياه انتهاكًا صريحًا لمبدأ السيادة الوطنية .

وقد انعكس هذا التباين الإقليمي بوضوح في المواقف القانونية، إذ سعت دول القارة الأمريكية إلى تقنين نظام اللجوء الدبلوماسي من خلال المؤتمرات الإقليمية المتعاقبة. ومن أبرز هذه الجهود اتفاقية هافانا المؤرخة في 20 فبراير 1928، التي جاءت لتؤكد الاتجاه الأمريكي اللاتيني؛ حيث نصت المادة الأولى منها صراحةً على حظر منح اللجوء داخل البعثات الدبلوماسية أو السفن الحربية أو الطائرات للأشخاص المتهمين بجرائم عادية، بينما أقرت المادة الثانية بشرعية هذا اللجوء إذا تعلق الأمر بجرائم ذات طابع سياسي. [167].

ولضمان عدم إساءة استخدام اللجوء الدبلوماسي، وضعت اتفاقية كاراكاس لعام 1954 مجموعة من الضوابط الدقيقة التي تهدف إلى تقييد هذا الحق ضمن نطاق محدد، ومن أبرزها:

حصر اللجوء في الحالات الاستثنائية: بحيث لا يُمنح إلا في ظروف الضرورة القصوى، وللفترة الزمنية اللازمة فقط التي تمكّن اللاجئ من مغادرة الدولة المضيفة.

الإخطار الإلزامي: يلتزم الممثل الدبلوماسي بإخطار وزارة خارجية الدولة المضيفة فورًا عند منح اللجوء لشخص ما، تجنبًا لأي التباس أو نزاع.

حق الدولة المضيفة في طلب الإخراج: يجوز للدولة أن تطلب من البعثة الدبلوماسية إخراج اللاجئ خارج إقليمها خلال فترة قصيرة، على أن تُمنح له ضمانات كافية لحمايته أثناء المغادرة. حظر إنزال اللاجئ داخل الدولة: لا يجوز إنزال اللاجئ في أي مكان داخل إقليم الدولة المضيفة أو حتى بالقرب من حدودها، بل يتعيّن نقله إلى خارج الإقليم مباشرة. والالتزام بعدم الإخلال بالنظام العام: يمتنع اللاجئ أثناء وجوده في مقر البعثة عن القيام بأي نشاط يمس أمن الدولة أو نظامها العام. والإعفاء من تحمل النفقات: لا تُلزم الدولة المضيفة بتغطية أي نفقات تتعلق بلجوء أحد رعاياها إلى مقر بعثة أجنبية.

ومن خلال هذه الأحكام، يتضح أن دول أمريكا اللاتينية تعاملت مع اللجوء الدبلوماسي باعتباره استثناءً مقيدًا، لا يُلجأ إليه إلا في حدود ضيقة وبشروط دقيقة، بحيث يحقق غايته الأساسية في حماية المعارضين

---

[167] - وقد جاء في اتفاقية هافانا لعام 1928، التي نصت مادتها الأولى على حظر منح اللجوء في البعثات الدبلوماسية أو السفن أو الطائرات للأشخاص المتهمين بجرائم عادية، بينما قررت مادتها الثانية جواز منحه للجرائم السياسية فقط. كما وضعت الاتفاقية قواعد دقيقة لتنظيمه، منها:عدم جواز منح اللجوء إلا في حالات الضرورة القصوى، ولفترة محدودة تكفي لترتيب مغادرة اللاجئ. التزام الممثل الدبلوماسي بإبلاغ وزارة خارجية الدولة المضيفة فورًا عن منح اللجوء. حق الدولة المضيفة في المطالبة بخروج اللاجئ إلى الخارج خلال فترة قصيرة، مع ضمان سلامته أثناء مغادرته. حظر إنزال اللاجئ داخل أراضي الدولة المضيفة أو بالقرب من حدودها. منع اللاجئ من القيام بأي نشاط يخل بالنظام العام أثناء وجوده في مقر البعثة. إعفاء الدولة المضيفة من أي التزام بتحمل النفقات المترتبة على وجود لاجئ من رعاياها في مقر بعثة أجنبية.

السياسيين من الاضطهاد، مع المحافظة في الوقت نفسه على سيادة الدولة المضيفة ومنع تحويل السفارات إلى ملاجئ دائمة أو قواعد للتدخل في شؤونها الداخلية. .

على الرغم من أن مبررات اللجوء الدبلوماسي وجدت بعض القبول في أوساط الفقهاء، كشف التاريخ عن نشوء العديد من النزاعات بين الدول حول تطبيقه، خصوصًا حينما كان يُمنح لأشخاص يُنظر إليهم كأعداء للحكومة القائمة في الدولة المضيفة. ومع ذلك، لم تختفِ هذه الممارسة بالكامل، بل ظل بعض الباحثين القانونيين يسعون لإيجاد أسس إضافية لتبريرها، سواء عبر ربطها بأهداف إنسانية لحماية الأفراد المهددين، أو اعتبارها امتدادًا لمبدأ اللجوء الديني والسياسي، أو حتى بوصفها وسيلة تحقق منفعة عملية للدول المانحة للملجأ. كما أثار هذا الأمر جدلًا حول طبيعة الجرائم التي يمكن أن تشكل أساسًا قانونيًا لمنح اللجوء، وهل يشمل الجرائم العادية أم يقتصر على الجرائم السياسية فحسب.

ومع مرور الوقت، أصبح الاتجاه السائد بين الفقهاء والقانونيين هو رفض منح اللجوء الدبلوماسي للجرائم العادية، وتقييده فقط بالجرائم السياسية التي تهدف إلى حماية الأفراد من الاضطهاد السياسي. وبهذا، سلك اللجوء الدبلوماسي مسارًا مشابهًا لما حدث مع اللجوء الإقليمي، حيث أصبح مخصصًا أساسًا للفارين من الاضطهاد السياسي، مع وضع مجموعة من القيود والضمانات القانونية لضمان عدم إساءة استخدام هذا الحق وللتوفيق بين حماية الفرد والسيادة الوطنية للدولة المضيفة.****

- اللجوء السياسي: شهد القرن الثامن عشر تحولًا نوعيًا في نطاق حق اللجوء؛ إذ تراجع تدريجيًا اللجوء الديني في أوروبا مع انحسار نفوذ الكنيسة وتفوق السلطة المدنية على السلطة الروحية، الأمر الذي أدى إلى إلغائه عمليًا تقريبًا. وفي السياق ذاته، لم يعد اللجوء الإقليمي الممنوح لمرتكبي الجرائم العادية مقبولًا في ظل متطلبات القانون الدولي الحديث، الذي اتجه نحو تعزيز التعاون بين الدول لمكافحة الجريمة العابرة للحدود، مما جعل إيواء المجرمين العاديين أمرًا يتعارض مع مقتضيات النظام الدولي الناشئ.

في المقابل، برزت فكرة جديدة تقوم على التمييز بين الجرائم العادية والجرائم السياسية. فقد اتفق الفقهاء على أن التعاون الدولي في مكافحة الجريمة ينبغي ألا يشمل الجرائم السياسية، نظرًا لطبيعتها الخاصة. بل ذهب بعض المفكرين إلى اعتبار بعض الأعمال الثورية والمؤامرات ضد الأنظمة القائمة أعمالًا ذات قيمة أخلاقية وقانونية، معتبرين أن من يُنفى بسببها إنما يُعاقَب لمجرد دفاعه عن الحرية، وهو ما لا يجوز أن

يُعرضه للاضطهاد مجددًا. وتجسّد هذا الاتجاه بوضوح في الدستور الفرنسي لعام 1792، الذي نص على أن "الشعب الفرنسي يمنح حق اللجوء للأجانب الذين طُردوا من أوطانهم بسبب دفاعهم عن الحرية"، ليصبح بذلك أول نص دستوري يعترف باللجوء السياسي على أساس حقوقي وإنساني.

غير أن هذا التطور لم يلغِ الجدل. فقد شهد القرنان الثامن عشر والتاسع عشر إبرام العديد من الاتفاقيات الثنائية ومتعددة الأطراف التي نصت أحيانًا على تسليم اللاجئين السياسيين أو طردهم، وهو ما أدى إلى نشوء نزاعات متكررة بين الدول بشأن وضع هؤلاء اللاجئين ومدى حمايتهم. لكن مع مرور الوقت، استقر الرأي الغالب في الفقه والممارسة على تكريس مبدأ عدم جواز تسليم اللاجئين السياسيين، خاصة في النصف الثاني من القرن التاسع عشر، ليصبح قاعدة عامة في القانون الدولي، وإن ظل مقيدًا ببعض الاستثناءات التي تسمح للدول بفرض إجراءات على اللاجئ إذا اقتضت المصلحة العامة أو الأمن الوطني ذلك.

وقد أصبح معيار تأثير الأعمال على أمن الدولة هو الأساس عند بحث مسألة اللجوء السياسي. وعلى هذا الأساس، نصّت أغلب الاتفاقيات الدولية المتعلقة بتسليم المجرمين على استثناء الجرائم السياسية من نطاق التسليم، في حين أبقت على إمكانية تسليم مرتكبي الجرائم العادية، مثل القتل، الإرهاب، أو الجرائم التي تمس النظام العام. وهكذا تبلور التوازن الذي يسعى إليه القانون الدولي بين حماية اللاجئ السياسي من الاضطهاد، وضمان حق الدولة في الدفاع عن أمنها واستقرارها الداخلي.
مع تقدم القرن العشرين، تجسّد أثر تطور اللجوء السياسي التاريخي في إطار قانوني دولي صريح، إذ لم يعد مجرد عرف أو ممارسة متقطعة بين الدول، بل أصبح جزءًا من المنظومة القانونية الدولية التي تهدف إلى حماية الأفراد الملاحقين سياسيًا. وكان الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 أحد أبرز محطات هذا التحول، إذ نص في المادة 14 على أن "لكل فرد حق في اللجوء والتمتع به في دول أخرى هربًا من الاضطهاد"، مؤكدًا على أن الحماية يجب أن تُمنح بغض النظر عن جنسية أو عقيدة الشخص، ومن دون تمييز بين اللاجئين السياسيين واللاجئين بسبب أسباب إنسانية أخرى.

تلا ذلك اتفاقية جنيف الخاصة بوضع اللاجئين لعام 1951، التي قدمت تعريفًا قانونيًا واضحًا للاجئ، وحددت من هو المستحق للحماية الدولية، بما في ذلك الأجانب الذين يفرّون من اضطهاد سياسي أو خطر جسيم على حياتهم أو حريتهم بسبب معتقداتهم أو آرائهم السياسية. وقد عزز البروتوكول المعدل لعام 1967

هذا الحق، موسعًا نطاقه ليشمل كل اللاجئين دون التقيد بالقيود الجغرافية أو الزمنية التي فرضتها النسخة الأصلية للاتفاقية.

ويُظهر هذا الإطار القانوني مدى اهتمام المجتمع الدولي بضمان التوازن بين حق اللجوء وحماية سيادة الدولة. فبينما يُكفل للاجئ الحماية من الاضطهاد السياسي، فإن الاتفاقيات الدولية تمنح الدولة المستقبلة الحق في وضع قيود معقولة على دخول اللاجئين وإقامتهم، بما يتفق مع الأمن الوطني والنظام العام. كما يبرز بوضوح مبدأ عدم الإعادة القسرية (Non-Refoulement)، الذي يحظر على الدول إعادة اللاجئ إلى بلده الأصلي إذا كان يواجه هناك تهديدًا بحياته أو حريته، وهو المبدأ الذي يُعد حجر الزاوية في حماية اللاجئين السياسيين.

وبهذا يصبح اللجوء السياسي في القانون الدولي المعاصر ليس مجرد حق أخلاقي أو سياسي، بل حق قانوني ملزم للدول، ويشكل أداة حقيقية لحماية الأفراد من القمع والاضطهاد. كما يبرز التوافق الدولي على أن حماية اللاجئين السياسيين يجب أن تتم دون المساس بسيادة الدولة، بما يحقق توازنًا دقيقًا بين الاعتبارات الإنسانية والحقوقية من جهة، ومتطلبات الأمن والسيادة الوطنية من جهة أخرى.

إن التطور التاريخي للجوء السياسي، من مرحلة حماية المعارضين داخل الدول المستقرة سياسيًا، إلى مرحلة الاعتراف القانوني الدولي الحديث، يعكس مدى نضج الفكر الدولي في الربط بين حقوق الإنسان والسيادة الوطنية. وهو ما يجعل من اللجوء السياسي اليوم ممارسة مؤطرة قانونيًا، تخضع لضوابط دقيقة، ويُمثل اختبارًا مستمرًا لقدرة النظام الدولي على تحقيق العدالة والحماية للأفراد في مواجهة التعسف السياسي والاضطهاد.

أما فيما يتعلق بـ طرد اللاجئين السياسيين من دولة اللجوء، فيستند هذا الإجراء إلى حق الدولة الأصيل في تنظيم وجود الأجانب على أراضيها، بما في ذلك حقها في إخراج أي أجنبي ترى ضرورة طرده. ورغم أن هذا الحق يُعد في جوهره حقًا مطلقًا، فإن تطبيقه على اللاجئين السياسيين يثير إشكالات معقدة وخطيرة. ذلك أن وضع اللاجئ السياسي يختلف جوهريًا عن وضع الأجنبي العادي: فالأجنبي عادةً ما يحظى بحماية دولته الأم، بينما اللاجئ السياسي غالبًا ما يكون مطاردًا من سلطاته الوطنية، معرضًا للاعتقال أو السجن

أو حتى الموت. كما أن اللاجئ السياسي غالبًا لا يمتلك وثائق رسمية أو موارد مالية تمكنه من الانتقال إلى دولة أخرى تؤويه، ما يزيد من هشاشة موقفه القانوني والإنساني.

وبالتالي، فإن منح الدولة حرية مطلقة في طرد اللاجئين السياسيين قد يؤدي إلى نتائج مأساوية، من حيث تعريضهم للاضطهاد أو الخطر الجسيم. ولقد قُيِّد هذا الحق في الفقه الدولي بقيد أساسي، وهو أنه لا يجوز أن يتحول الطرد إلى شكل من أشكال التسليم القسري أو المقنع، إلا أن هذا القيد وحده لا يكفي لتحقيق حماية فعالة للاجئ.

ومن هنا برزت الحاجة الملحة إلى تنظيم هذه المسألة ضمن إطار جماعي وعالمي، عبر اتفاقيات دولية متعددة الأطراف تضمن التوازن بين حق الدولة في حماية أمنها وسيادتها، وبين حق اللاجئ في الحماية من الاضطهاد أو التعرض للتهديد. وقد بادر المجتمع الدولي، ممثلاً في الأمم المتحدة، إلى مواجهة هذا التحدي من خلال جهود تشريعية ووضع اتفاقيات دولية تهدف إلى وضع قواعد عامة وملزمة لحماية اللاجئين السياسيين.

غير أن هذه الجهود لم تصل بعد إلى مرحلة التطبيق الكامل أو إلى تحقيق التوافق الملزم لجميع الدول، ما يجعل حماية اللاجئ السياسي حتى اليوم مسألة معقدة تواجه تحديات عملية وقانونية مستمرة، تتطلب التوفيق بين الالتزامات الدولية والاعتبارات الوطنية لكل دولة على حدة .

تتجاوز مشكلة اللجوء السياسي حدود العلاقات الثنائية بين الدول لتصبح مسألة ذات أبعاد دولية شاملة، حيث تبرز إشكالات مرتبطة بدور المنظمات الدولية، وعلى رأسها الأمم المتحدة، في توفير الحماية القانونية والإنسانية للاجئين. فقد أصبح اللجوء السياسي اليوم جزءًا من القضية الأكبر المتعلقة باللاجئين عمومًا، وهي قضية متعددة الأبعاد تجمع بين الجوانب الإنسانية والقانونية والسياسية، وتتطلب استجابة منسقة على المستوى الدولي.

فاللاجئون، سواء كانوا سياسيين أو مدنيين هربوا من الاضطهاد أو النزاعات، يحتاجون إلى حماية تكفل لهم الأمن والحرية، وهو ما يستدعي تعاونًا دوليًا فعالًا وإرادة جماعية لوضع الأطر القانونية والتنظيمية التي

تضمن حقوقهم الأساسية. ومن هذا المنطلق، لم يعد اللجوء مجرد مسألة تتعلق بسيادة الدولة المضيفة أو بعلاقاتها مع الدولة الأصلية، بل أصبح تحديًا عالميًا يفرض على المجتمع الدولي تقديم حلول متكاملة تشمل: الحماية القانونية التي تحمي اللاجئ من الترحيل القسري أو الانتهاكات، بما يتوافق مع مبادئ القانون الدولي وحقوق الإنسان. والدعم الإنساني الذي يشمل المأوى والغذاء والرعاية الصحية والتعليم، بما يكفل للاجئ حياة كريمة. وإجراءات عادلة ومنظمة لتنظيم وضع اللاجئين ضمن بيئة تحترم كرامتهم وحقوقهم، مع مراعاة مصالح الدولة المضيفة وقدرتها على الاستيعاب.

ومن هنا، يتضح أن اللجوء السياسي لم يعد مجرد خيار فردي أو حقاً متنازعًا عليه بين دولتين، بل تحول إلى قضية مشتركة للمجتمع الدولي، تتطلب تنسيقًا مؤسسيًا بين الدول والمنظمات الدولية، لضمان التوازن بين حماية اللاجئ وصون سيادة الدول، بما يحقق هدف القانون الدولي الأسمى في حماية كرامة الإنسان والحفاظ على الحقوق الأساسية للجميع. .

ويخلص التحليل إلى أن اللجوء السياسي واللجوء الدبلوماسي رغم اختلاف مظاهرهما وسياقهما التاريخي، يتقاطعان في جوهرهما الإنساني والقانوني: فهما يهدفان إلى حماية الأفراد الملاحقين أو المهددين بالاضطهاد، سواء داخل الدولة نفسها أو خارجها. فاللجوء الدبلوماسي، الذي يمنح داخل مقرات البعثات الدبلوماسية، يعكس بعدًا فوريًا وحماية مؤقتة، ويبرز توتر العلاقة بين حقوق الفرد والسيادة الوطنية للدولة المضيفة، فيما يوفر اللجوء السياسي إطارًا أوسع وأكثر استقرارًا على المستوى الدولي، ويستند إلى قواعد قانونية واضحة لحماية اللاجئين من التعرض للاضطهاد أو الترحيل القسري.

ومن هذا المنطلق، يظهر أن حقوق الإنسان تشكل الركيزة الأساسية لكلا النوعين من اللجوء، حيث يضمن القانون الدولي المعاصر حماية كرامة الفرد وحريته، ويضع ضوابط دقيقة لضمان عدم إساءة استخدام الحق أو المساس بسيادة الدول. كما أن التعاون الدولي أصبح عنصرًا حيويًا، سواء عبر الاتفاقيات الدولية مثل اتفاقية اللاجئين 1951 وبروتوكولها 1967، أو عبر الممارسات الإقليمية المنظمة مثل اتفاقية كاراكاس 1954، بما يحقق توازنًا بين حماية اللاجئ ومصالح الدولة.

وبذلك، يتضح أن مسألة اللجوء اليوم لم تعد مجرد نزاع ثنائي أو ممارسة استثنائية، بل أصبحت قضية إنسانية وقانونية ذات بُعد عالمي، تتطلب تكاملاً بين الإطار القانوني الدولي، المبادئ الإنسانية، والالتزامات

السيادية للدول، لضمان توفير حماية فعالة للأفراد المهددين، مع احترام القوانين والأنظمة الوطنية في الوقت نفسه .

الفرع الثالث : الحق في اللجوء في الفقه الإسلامي

وفي الفقه الإسلامي، لم يكن اللجوء مسألة عابرة أو اجتهادًا محدودًا، بل تبلور في إطار واضح تحت اسم "حق الأمان". هذا الحق لم يُخصّص لفئة دون أخرى، وإنما شمل كل من يلتمس الحماية من بطش أو تهديد، سواء كان مسلمًا أو غير مسلم. ويكشف ذلك عن عمق الرؤية الإنسانية التي تميز بها التشريع الإسلامي منذ نشأته، حيث تجاوز الحدود الدينية أو القومية، ليضع قاعدة عامة مفادها أن حماية المظلوم واجب على الدولة الإسلامية، وأن طلب الأمان حق أصيل لكل إنسان.

وقد جاءت النصوص القرآنية لتؤكد هذا المعنى بوضوح. ففي قوله تعالى:
﴿إِنَّ الَّذِينَ تَوَفَّاهُمُ الْمَلَائِكَةُ ظَالِمِي أَنفُسِهِمْ قَالُوا فِيمَ كُنتُمْ قَالُوا كُنَّا مُسْتَضْعَفِينَ فِي الْأَرْضِ قَالُوا أَلَمْ تَكُنْ أَرْضُ اللَّهِ وَاسِعَةً فَتُهَاجِرُوا فِيهَا﴾، تبرز فكرة أن الهجرة واللجوء إلى مكان آخر يشكلان خيارًا مشروعًا وضرورة إنسانية لحماية النفس من القهر. كما جاء في قوله تعالى: ﴿وَإِنْ أَحَدٌ مِنَ الْمُشْرِكِينَ اسْتَجَارَكَ فَأَجِرْهُ حَتَّى يَسْمَعَ كَلَامَ اللَّهِ ثُمَّ أَبْلِغْهُ مَأْمَنَهُ﴾، ما يوضح أن الإسلام لم يقصر الحماية على المسلمين، بل وسّع نطاقها لتشمل حتى غير المسلمين، مع تحميل الدولة الإسلامية مسؤولية تأمين المستجير وإيصاله إلى موضع أمانه، دون أن يتعرض لأذى أو تهديد.

إن دلالة هذه الآيات تتجاوز البُعد الديني الضيق لتُرسي قاعدة إنسانية عالمية: فاللجوء ليس مجرد تفضّل من الحاكم أو الدولة، بل هو حق للإنسان المظلوم وواجب على السلطة أن تكفله. وهذا يضع الإسلام في موضع الريادة، حيث اعتبر حماية الملاحَقين التزامًا أخلاقيًا وقانونيًا قبل أن تتشكل منظومة القانون الدولي الحديث.

وما يثير الانتباه أن هذا التصور الإسلامي قد سبق القانون الدولي المعاصر بعدة قرون. فبينما لم يظهر الاعتراف الرسمي باللجوء كحق قانوني إلا بعد الحرب العالمية الثانية من خلال الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 الذي نص في مادته 14 على "حق كل فرد في طلب اللجوء والتمتع به في بلدان أخرى"،

ثم اتفاقية اللاجئين لعام 1951 التي وضعت إطارًا قانونيًا لحماية اللاجئين، كان الإسلام قد قرر هذا الحق منذ القرن السابع الميلادي، مؤكدًا عالميته وشموله لكل من يحتاج إلى الحماية دون تمييز.

وعليه، يمكن القول إن الفقه الإسلامي أسّس مبكرًا لفكرة اللجوء باعتبارها حقًا للإنسان وواجبًا على الدولة، في حين أن القانون الدولي الحديث أعاد صياغة هذا الحق ضمن إطار مؤسسي عالمي بعد قرون طويلة، ما يعكس السبق التاريخي للإسلام في مجال حماية الإنسان وحقوقه.****

الباب الرابع

الوظيفة الدبلوماسية والقنصلية في القانون الوطني

تُعد الوظيفة الدبلوماسية والقنصلية من الركائز الجوهرية في بناء العلاقات الدولية الحديثة، إذ تُجسد أدوات التواصل الرسمي بين الدول وتُسهم في ترسيخ السلم والاستقرار على الصعيد العالمي. فالممارسة الدبلوماسية لم تعد مجرد تقليد بروتوكولي أو نشاط رمزي، وإنما أضحت منظومة قانونية متكاملة تستند إلى قواعد راسخة في القانون الدولي العام، وتتقاطع في الوقت ذاته مع التشريعات الوطنية للدول، بما يخلق توازناً دقيقاً بين مقتضيات السيادة الداخلية ومتطلبات الشرعية الدولية.

إن دراسة هذه القواعد تساعد في تحديد اختصاصات أجهزة العلاقات الدولية في القانون الوطني، سواء على المستوى الداخلي من خلال بيان الصلاحيات الدستورية والتنظيمية الممنوحة للهيئات الحكومية المعنية بالسياسة الخارجية، أو على المستوى الخارجي من خلال استجلاء كيفية تمثيل الدولة لمصالحها في المحافل الدولية وفي علاقاتها الثنائية. كما تتيح هذه الدراسة استخلاص المبادئ التي يعتمدها النظام القانوني الوطني لتنظيم عمل البعثات الدبلوماسية والقنصلية، وضبط التفاعل بينها وبين أجهزة الدولة المضيفة.

وتكمن أهمية هذا الباب في كونه يربط بين القواعد الدولية، التي تبلورت عبر المعاهدات الدولية وعلى رأسها اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 واتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963، وبين القانون الوطني الذي يترجم هذه القواعد إلى نصوص عملية تنظم العلاقات الخارجية للدولة وتحدد مكانة الممثلين الدبلوماسيين والقنصليين. فالهدف الرئيس يظل هو استعراض الإطار القانوني الدولي المنظم للوظيفة الدبلوماسية والقنصلية، وتحليل كيفية انعكاسه وتطبيقه في النظم الوطنية، بما يكفل التوفيق بين مقتضيات السيادة ومتطلبات التعاون الدولي.

وبهذا، يُعالج هذا الباب العلاقة التكاملية بين القانون الدولي والقانون الوطني في مجال الدبلوماسية والقنصلية، باعتبارها علاقة ديناميكية لا تخلو من تحديات، لكنها تمثل في النهاية حجر الزاوية لضمان حسن سير العلاقات الدولية واستقرارها. وسنتطرق في الفصل الأول الى تعريف ومهمام واختصاصات بعثات التمثيل الدبلوماسي والقنصلي، ثم الإعفاءات والامتيازات الممنوحة وفقا للقانون الوطني

الفصل الأول

الوظائف الدبلوماسية والقنصلية

تُعد بعثات التمثيل الدبلوماسي والقنصلي الركيزة الأساسية التي تقوم عليها العلاقات الدولية المعاصرة، إذ تُجسد الحضور الرسمي للدولة في إقليم دولة أخرى، وتُسهم في تطوير التعاون السياسي والاقتصادي والثقافي بين الشعوب. ومن خلالها تمارس الدولة جانباً من سيادتها الخارجية، وتُعبّر عن إرادتها في التواصل مع المجتمع الدولي على نحو منظم يخضع لقواعد القانون الدولي وأعرافه الراسخة. و يتولى رئيس البعثة الدبلوماسية تمثيل الجمهورية اليمنية ، والاشراف على مختلف العلاقات القائمة بين الجمهورية ، وبين الدولة أو الدول المعتمد لديها ، كما يقوم برعاية مصالح اليمن ورعاياها الموجودين فيها. في حالة غياب رئيس البعثة أو خلو منصبه أو وجود ما يمنعه من مزاولة عمله يقوم بعمله بالنيابة أقدم اعضاء البعثة من حيث الدرجة أو من يكلف من الديوان أو من البعثات الدبلوماسية الأخرى ويكون لقبه القائم بالاعمال بالنيابة . المادة 9 .

وتنقسم هذه البعثات – من حيث طبيعتها واختصاصها – إلى نوعين رئيسيين: البعثات الدبلوماسية والبعثات القنصلية، ولكلٍّ منهما طابع متميز ووظائف محددة وأسلوب عمل خاص بها، وإن كانت كلتاهما تمثلان وجهين متكاملين للعمل الخارجي للدولة.وعرفت المادة الأولى البعثة الدبلوماسية والبعثة القنصلية، وقدمت المادة الثالثة ترتيب الوظائث الدبلوماسية والقنصلية [168]، ونصت المادة 5 و 6 [169]على انشا وإلغاء البعثات الدبلوماسية والقنصلية واختصاصاتها .

أولاً: البعثات الدبلوماسية: تشمل البعثات الدبلوماسية مختلف أشكال التمثيل السياسي الرسمي بين الدول، وهي التي تضطلع بمهمة تمثيل الدولة المعتمِدة لدى الدولة المعتمد لديها على المستوى الأعلى، أي في المجال السياسي والدبلوماسي العام. وتتمثل أبرز صورها فيما يلي:

السفارات:

---

[168] - مادة (3) :ترتب الوظائف الدبلوماسية والقنصلية على النحو التالي :" الديوان العام : – سفير . – وزير مفوض . – مستشار . – سكرتير أول . – سكرتير ثان . – سكرتير ثالث . – ملحق . " البعثات الدبلوماسية:– سفير فوق العادة مفوض . – وزير مفوض . – مستشار . – سكرتير اول . – سكرتير ثان . – سكرتير ثالث . – ملحق . "البعثات القنصلية : – قنصل عام . – قنصل . – نائب قنصل . – ملحق قنصلي

[169] - قانون رقم 2 لسنة 1991م بشأن السلك الدبلوماسي والقنصلي

قانون رقم 2 لسنة 1991م بشأن السلك الدبلوماسي والقنصلي أدخلت بعض التعديلات على مواد هذا القانون وصدر بالقرار الجمهوري بالقانون رقم (21) لسنة 1999م ، كما عدل بالقانون رقم (59) لسنة 99م. قانون رقم (2) لسنة 1991م بشأن السلك الدبلوماسي والقنصلي

تُعد السفارة الشكل الأسمى والأكثر شيوعاً للتمثيل الدبلوماسي، ويرأسها السفير الذي يُعد الممثل الشخصي لرئيس الدولة لدى نظيره في الدولة المضيفة. وتُعنى السفارة بإدارة العلاقات السياسية بين البلدين، ومتابعة القضايا الثنائية، وتنسيق التعاون في المجالات المختلفة، فضلاً عن حماية مصالح الدولة ومواطنيها في حدود ما تسمح به القوانين المحلية والاتفاقيات الدولية.

الوفود الدائمة والمكاتب لدى المنظمات الدولية والإقليمية:

ومع تطور العلاقات الدولية وتشابك المصالح بين الدول، ظهرت الحاجة إلى تمثيل دائم لدى المنظمات الدولية، كالأمم المتحدة، ومنظمة التعاون الإسلامي، والاتحاد الإفريقي، وجامعة الدول العربية، وغيرها من التجمعات الإقليمية.

وتُعد هذه الوفود والمكاتب امتداداً للبعثات الدبلوماسية التقليدية، إذ تمارس مهامها في إطار العمل متعدد الأطراف، وتسهم في عرض وجهة نظر الدولة في القضايا الدولية، والمشاركة في صياغة القرارات والاتفاقيات التي تصدر عن تلك المنظمات. ولتسهيل هذه المهام، يصدر الوزير خطابات تعيين المندوبين الدائمين للجمهورية لدى المنظمات الدولية القائمين بالاعمال بالاصالة ، ويتسلم خطابات لتعيين ممثلي المنظمات الدولية والاقليمية والقائمين بالاعمال الاجانب بالاصالة .المادة 11 / ب .

ومن ثمّ، فإن البعثة الدبلوماسية – أياً كان شكلها – تمثل الجانب السياسي الرسمي للعلاقات بين الدول، وتُعد حلقة الوصل التي تضمن التواصل المستمر وتبادل الرأي والتنسيق في القضايا ذات الاهتمام المشترك. يتولى رئيس البعثة الدبلوماسية تمثيل الجمهورية اليمنية ، والاشراف على مختلف العلاقات القائمة بين الجمهورية ، وبين الدولة أو الدول المعتمد لديها ، كما يقوم برعاية مصالح اليمن ورعاياها الموجودين فيها .المادة 9/ أ. و في حالة غياب رئيس البعثة أو خلو منصبه أو وجود ما يمنعه من مزاولة عمله يقوم بعمله بالنيابة أقدم اعضاء البعثة من حيث الدرجة أو من يكلف من الديوان أو من البعثات الدبلوماسية الأخرى ويكون لقبه القائم بالاعمال بالنيابة المادة 5/ ب, يعتبر رئيس البعثة الدبلوماسية قنصلاً عاماً في دائرة اختصاص بعثته وبما لا يتعارض مع دوائر اختصاص البعثات القنصلية الصادر بإنشائها قرار من مجلس الوزراء .لنص المادة 10.

ثانياً: البعثات القنصلية: أما البعثات القنصلية، فهي الأداة التنفيذية والإدارية التي تُعنى بالجوانب العملية والإنسانية من العلاقات بين الدول. وتُنشأ هذه البعثات عادة في المدن الكبرى ذات الأهمية التجارية أو الاقتصادية أو التي تضم جاليات كبيرة من رعايا الدولة المعتمِدة. وتشمل ما يلي:

القنصليات العامة:

وهي أعلى درجات التمثيل القنصلي، يرأسها قنصل عام يتمتع بصلاحيات واسعة، وتُعنى بحماية مصالح مواطني الدولة في الإقليم الذي توجد فيه، إضافة إلى تطوير التعاون التجاري والثقافي، وتقديم الخدمات الإدارية مثل إصدار جوازات السفر، والتصديقات، وتسجيل المواليد والوفيات.

القنصليات:

وهي بعثات قنصلية ذات نطاق اختصاص أضيق من القنصليات العامة، وغالباً ما تتركز مهامها في تقديم الخدمات القنصلية اليومية لرعايا الدولة، كإصدار التأشيرات وتوثيق المستندات الرسمية، فضلاً عن الإشراف على الشؤون الإنسانية والعمالية.

وتُعد البعثات القنصلية مكملة للدبلوماسية الرسمية، إذ تترجم العلاقات السياسية إلى تفاعل شعبي واقتصادي ملموس، وتُسهم في توطيد الروابط بين الشعوب بما يتجاوز حدود الاتصال الرسمي بين الحكومات.
ومؤسسات دولته، وتحقيق التواصل المستمر بين اليمن وجالياته في مختلف دول العالم.

وعلى الرغم من اختلاف نطاق عمل كل من البعثات الدبلوماسية والقنصلية، فإن العلاقة بينهما علاقة تكامل وتنسيق وليست انفصالاً أو تكراراً. فالدبلوماسية تُعنى بالمستوى السياسي العام للعلاقات الدولية، في حين تضطلع القنصلية بالجانب التنفيذي والإنساني لتلك العلاقات. وبهذا التكامل يتحقق التواصل الشامل بين الدول، سواء على مستوى الحكومات أو الأفراد.

الفصل الثاني

صور التمثيل الدبلوماسي والقنصلي في القانون الوطني

لا تنحصر العلاقات الدبلوماسية بين الدول في إطارها التقليدي المتمثل في تبادل السفارات فحسب، وإنما قد تتخذ صوراً متعددة تتحدد وفق طبيعة العلاقات السياسية ومستوى التعاون القائم بين الدول، فضلاً عن الاعتبارات المرتبطة بالسياسة الخارجية والقدرات المادية والبشرية لكل دولة. وقد أكدت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، وما أوردته لجنة القانون الدولي في أعمالها التحضيرية، أن جوهر العلاقات الدبلوماسية يقوم على مبدأ القبول المتبادل بين الدول، بوصفه الأساس الذي تُبنى عليه مختلف صور التمثيل الدبلوماسي. ومن أبرز هذه الصور ما يلي:

- تُعد البعثات الدبلوماسية الدائمة، وفي مقدمتها السفارات والبعثات الدائمة لدى المنظمات الدولية، الشكل الأكثر شيوعاً واستقراراً للعلاقات الدبلوماسية، إذ تمثل الإطار الأساسي الذي استقر عليه العرف الدبلوماسي والقانون الدولي. ويعكس وجود السفارة تمثيلاً دائماً للدولة الموفدة في إقليم الدولة المستقبلة، بما يتيح لها متابعة مصالحها والتواصل المستمر مع سلطاتها الرسمية ومجتمعها. وقد خصّت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 هذا النوع من التمثيل بمعظم أحكامها، نظراً لكونه النموذج الأوسع والأكثر اكتمالاً. ومع ذلك، فإن إنشاء هذه البعثات لا يتم تلقائياً، بل يخضع لقاعدة القبول المتبادل بين الدولتين المعنيتين، وهو المبدأ الذي أكّده أيضاً قانون السلك الدبلوماسي والقنصلي اليمني. وعلاوة على ذلك، يجوز بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير أن يعهد لدولة أخرى برعاية مصالح الجمهورية ومواطنيها في بلد أو أكثر لا يكون للجمهورية فيه بعثة دبلوماسية أو قنصلية ، ويجوز تكليف التمثيلية التابعة للجمهورية برعاية مصالح دولة أخرى بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير. المادة 7 .

- تُعد العلاقات الدبلوماسية غير المقيمة إحدى صور التمثيل الدبلوماسي المرن، حيث قد تتفق دولتان على إقامة علاقات دبلوماسية دون تبادل بعثات مقيمة، وتُدار هذه العلاقات من خلال سفير أو ممثل معتمد لدى دولة ثالثة. وقد أشارت لجنة القانون الدولي في مناقشاتها عام 1957 إلى هذا النمط من التمثيل، حين أوضح العضو اليوغوسلافي بارتوس أن بعض الدول قد تفضّل، في المراحل الأولى من علاقاتها، اعتماد التمثيل غير المقيم تجنبًا للأعباء المالية أو السياسية المترتبة على إنشاء بعثة دائمة، واقترح حينها إدراج نص يقر بإمكانية الاتفاق على وسيلة بديلة لحفظ العلاقات الدبلوماسية. ويُبرز هذا الشكل من العلاقات مرونة النظام الدبلوماسي وقدرته على التكيّف مع الظروف والإمكانات المختلفة، مع بقاء مبدأ القبول المتبادل أساسًا

لتنظيمه. ووفقا للقانون الوطني فانه، يجوز اقامة تمثيل دبلوماسي غير مقيم للجمهورية لدى أكثر من دولة اجنبية ، ويجوز تعيين احد رؤساء البعثات الدبلوماسية كسفير غير مقيم لليمن لدى دولة أو أكثر بقرار من مجلس الرئاسة المادة 12 .

- يُعد الاعتماد المزدوج أو المتعدد أحد أنماط التمثيل الدبلوماسي الحديثة، وقد نصّت عليه المادة الخامسة من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، حيث يُسمح باعتماد سفير واحد لدى أكثر من دولة في الوقت ذاته. ويُعد هذا الترتيب ملائماً للدول الصغيرة أو ذات الموارد المحدودة، إذ يخفّف من الأعباء المالية والإدارية المترتبة على إنشاء بعثات دائمة متعددة. وقد أشار الفقيه خونان عام 1957 إلى أهمية إتاحة هذا الشكل من التمثيل بوصفه وسيلة عملية لتمكين الدول من إقامة علاقات دبلوماسية دائمة من خلال اعتماد مزدوج أو متعدد، سواء من داخل أراضيها أو عبر بعثة مقيمة في دولة ثالثة. ويُبرز هذا النموذج مرونة النظام الدبلوماسي وقدرته على التكيّف مع تفاوت إمكانات الدول مع الحفاظ على مبدأ القبول المتبادل كأساس للعلاقات الدبلوماسية.

- **التمييز القانوني بين البعثات الدبلوماسية والقنصلية**

على الرغم من أن البعثات الدبلوماسية والقنصلية تتكاملان في أداء مهام الدولة في الخارج، فإن القانون الدولي العام، ممثلاً في اتفاقيتي فيينا لعامي 1961 و1963، قد حرص على رسم حدود دقيقة تفصل بين طبيعة كل بعثة ووظائفها ونطاق حصاناتها وامتيازاتها. ويهدف هذا التمييز إلى ضمان التوازن بين مقتضيات السيادة الوطنية للدول من جهة، ومتطلبات التعاون الدولي من جهة أخرى.

أولاً: من حيث الطبيعة والغاية: تتمثل البعثة الدبلوماسية في كونها أداة الاتصال السياسي الرسمي بين دولتين، تُعنى بتمثيل الدولة المعتمِدة لدى الدولة المعتمد لديها، وتتولى التفاوض والتشاور حول القضايا السياسية والاقتصادية والأمنية، وتمارس وظائفها على مستوى العلاقات الثنائية والمتعددة الأطراف.

أما البعثة القنصلية، فغايتها الأساسية ذات طابع إداري وإنساني، إذ تُعنى برعاية مصالح مواطني الدولة المعتمِدة، وتنمية العلاقات التجارية والثقافية والعلمية، وتقديم الخدمات القنصلية المختلفة. ومن ثمّ، فإن الدبلوماسية تعبّر عن إرادة الدولة في المجال السياسي، بينما تعبّر القنصلية عن رعايتها لمواطنيها ومصالحها الخاصة في الخارج.

ثانياً: من حيث الإنشاء والتعيين: تُنشأ البعثة الدبلوماسية بموجب اتفاق بين دولتين على مستوى سياسي رفيع، ويتطلب اعتماد رئيس البعثة (السفير) موافقة مسبقة من الدولة المضيفة في صورة الاعتماد.
أما البعثة القنصلية، فيُنشأ مكتبها بناءً على اتفاق قنصلي بين الدولتين، ويُعيّن القنصل العام أو القنصل بعد الحصول على الإجازة القنصلية من السلطات المحلية للدولة المضيفة.

ويُبرز هذا الفرق الطابع الرسمي الأعلى للبعثة الدبلوماسية مقارنة بالبعثة القنصلية التي تُمارس مهامها في نطاق إداري محدد جغرافيًا.

ثالثاً: من حيث الحصانات والامتيازات: تُعد الحصانات الدبلوماسية أوسع وأشمل من القنصلية، إذ يتمتع الدبلوماسي بحصانة شخصية مطلقة من الإجراءات الجنائية والمدنية والإدارية، كما لا يجوز تفتيش مقره أو أوراقه أو مراسلاته، وتتمتع مباني السفارة بحصانة كاملة ضد التفتيش أو الحجز أو الدخول.

أما الحصانات القنصلية، فهي ذات نطاق أضيق، إذ لا يتمتع القنصل العام أو القنصل بحصانة شخصية مطلقة، بل بحصانة وظيفية تقتصر على الأعمال التي يؤديها في إطار مهامه الرسمية. كما أن مباني القنصلية تخضع لحماية الدولة المضيفة، لكنها لا تتمتع بذات القدر من الحصانة المقررة للسفارات.

ويعكس هذا التمييز رغبة القانون الدولي في تحقيق توازن دقيق بين حماية ممثلي الدول وضمان احترام قوانين الدولة المضيفة.

رابعاً: من حيث العلاقة بالدولة المضيفة: تتصل البعثة الدبلوماسية مباشرة بوزارة الخارجية في الدولة المضيفة وتتعامل مع أعلى المستويات السياسية فيها، بينما تتعامل البعثة القنصلية عادة مع السلطات المحلية في الإقليم الذي توجد فيه، كالسلطات البلدية أو الإدارية أو القضائية، بما يتناسب مع طبيعة وظائفها اليومية.

هذا الاختلاف في مستوى الاتصال يُبرز الطابع السيادي والسياسي للدبلوماسية في مقابل الوظيفة الإدارية والتنفيذية للقنصلية.

يتضح من هذا التمييز أن الدبلوماسية والقنصلية تشكّلان معاً نظاماً مزدوجاً ومتكاملاً للتمثيل الخارجي للدولة؛ فالأولى تُجسّد سيادتها السياسية على الصعيد الدولي، بينما تُترجم الثانية تلك السيادة إلى رعاية فعلية لمصالح الدولة ومواطنيها في الخارج.

وقد نجحت اتفاقيتا فيينا لعامي 1961 و1963 في وضع إطار قانوني متوازن يحافظ على هذا التكامل، ويضمن في الوقت ذاته احترام الدول المضيفة لكرامة البعثات الأجنبية دون المساس بسيادتها الداخلية.

الفصل الثالث

اختصاصات الهيئات القنصلية

تُعد الهيئات القنصلية اليمنية في الخارج أحد المكونات الأساسية للبنية الدبلوماسية للدولة، إذ تضطلع بدور محوري في رعاية مصالح المواطنين اليمنيين المقيمين في الخارج، وتقديم الخدمات الإدارية والقانونية التي تضمن استمرار ارتباطهم بوطنهم الأم. ويستند نشاط هذه الهيئات إلى ما تقرره اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963، وإلى أحكام قانون السلك الدبلوماسي والقنصلي اليمني واللوائح المنظمة له، التي تحدد على نحوٍ دقيق طبيعة الاختصاصات القنصلية ومجالات ممارستها.

أولاً: الاختصاصات القانونية والإدارية: تُعد الاختصاصات القانونية والإدارية من أهم المهام الجوهرية التي تضطلع بها البعثات القنصلية اليمنية في الخارج، إذ تمثل الامتداد العملي للوظائف السيادية للدولة خارج إقليمها، وتشكّل أداة رئيسية لحماية مصالح المواطنين اليمنيين وضمان استقرار أوضاعهم القانونية في بلدان الاغتراب.

وفي هذا الإطار، تتولى الهيئات القنصلية مهمة تحرير الوثائق المتعلقة بالأحوال الشخصية للمواطنين اليمنيين، كالزواج والطلاق وإثبات المواليد والوفيات، وتسجيلها رسميًا وفق الإجراءات القانونية المعمول بها في اليمن، بما يكفل حفظ الحقوق الأسرية والمدنية لأفراد الجالية. كما تختص كذلك بـ التصديق على الوثائق والمحررات الرسمية الصادرة عن الجهات اليمنية أو الأجنبية – مثل الشهادات التعليمية والعقود والوكالات – لتأكيد صحتها الشكلية وضمان حجيتها القانونية أمام السلطات الوطنية، وهو ما يعزز الثقة المتبادلة في المعاملات الدولية الرسمية.

وتتسع هذه الاختصاصات لتشمل إصدار وتجديد جوازات السفر ووثائق السفر، وتسجيلها وفق اللوائح والتعليمات الصادرة عن وزارة الخارجية، بما يسهم في تنظيم حركة المواطنين اليمنيين وضمان تمتعهم بحقوقهم في التنقل. كما تملك البعثات القنصلية صلاحية منح تأشيرات الدخول إلى اليمن لغير اليمنيين، بما يتوافق مع السياسة الخارجية للدولة والقوانين المنظمة لدخول الأجانب وإقامتهم.

وإلى جانب ذلك، تضطلع البعثات القنصلية بدور وقائي وإنساني ذي طابع قانوني، يتمثل في تقديم المساعدة للمواطنين اليمنيين في حال تعرضهم لأي توقيف أو احتجاز، والسعي لدى السلطات المحلية لضمان احترام حقوقهم وفقاً للقانون الدولي والمعاهدات ذات الصلة. كما تقوم بممارسة مهام التوثيق الشرعي والقانوني، كإصدار الوكالات والتصديقات على العقود والإقرارات، بما يضفي على هذه المحررات صفة الرسمية ويؤهلها للاعتراف القانوني داخل اليمن.

ومن خلال هذه المنظومة المتكاملة من المهام، تؤدي الهيئات القنصلية اليمنية دوراً محورياً في ربط المواطنين المغتربين بمؤسسات دولتهم، وتأمين مظلة قانونية تحميهم من أي فراغ تشريعي أو إداري قد يواجهونه في الخارج، الأمر الذي يعكس الطابع الإنساني والقانوني العميق للوظيفة القنصلية.

ثانياً: الاختصاصات القنصلية ذات الطابع الإنساني والاجتماعي: تُجسّد الاختصاصات القنصلية ذات الطابع الإنساني والاجتماعي البعد الإنساني الأصيل في العمل القنصلي، إذ لا تقتصر مهام البعثات القنصلية على أداء الوظائف القانونية والإدارية فحسب، بل تمتد لتشمل رعاية المواطنين اليمنيين المقيمين أو الزائرين في الخارج في مختلف جوانب حياتهم، تعزيزاً للصلة بينهم وبين وطنهم الأم، وترسيخاً لمسؤولية الدولة تجاه أبنائها أينما وُجدوا.

ويأتي في مقدمة هذه الاختصاصات رعاية مصالح المواطنين اليمنيين وحمايتهم عند تعرضهم لأي طارئ أو نزاع قانوني، من خلال تقديم الدعم اللازم، والتواصل مع السلطات المحلية في الدولة المضيفة لضمان احترام حقوقهم وصون كرامتهم. ويستمد هذا الدور مشروعيته من مبدأ الحماية القنصلية للمواطنين، الذي أقرته اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963، وجعلته من أهم مظاهر السيادة التي تمارسها الدولة خارج حدودها الإقليمية.

كما تضطلع القنصليات اليمنية بمهمة متابعة شؤون الجاليات اليمنية وتنظيم أنشطتها الاجتماعية والثقافية، تعزيزاً لروح التضامن والمودة بين أفرادها، وترسيخاً لارتباطهم بالوطن من خلال الاحتفاء بالمناسبات الوطنية والثقافية، والمشاركة في الفعاليات التي تبرز الهوية اليمنية في الخارج. فالدور القنصلي في هذا

السياق لا يقتصر على الجانب الإداري، بل يمتد إلى بعد دبلوماسي مجتمعي يسهم في الحفاظ على وحدة الجالية ويعزز صورة اليمن في محيطها الدولي.

ومن الجوانب الإنسانية المهمة كذلك الإشراف على نقل جثامين المتوفين اليمنيين في الخارج، بالتنسيق مع السلطات المحلية والجهات المعنية، ضماناً لاحترام كرامة المتوفى وتخفيفاً من معاناة ذويهم. ويُضاف إلى ذلك قيام القنصليات بالمساعدة في تسوية النزاعات الأسرية أو الشخصية التي قد تنشأ بين أفراد الجالية، سواء من خلال الوساطة أو التوجيه القانوني، بما يعكس الدور الإنساني والتوفيقي الذي تضطلع به البعثات القنصلية في الحفاظ على التماسك الاجتماعي للجاليات اليمنية في الخارج.

وهكذا يتضح أن البعد الإنساني والاجتماعي في العمل القنصلي يُعد امتداداً طبيعيًا للسياسة الخارجية للدولة، ووسيلة فعالة لتعزيز روابط الانتماء الوطني، وترسيخ صورة اليمن دولةً مسؤولة عن مواطنيها داخل الوطن وخارجه، وفقًا لمبادئ القانون الدولي والالتزامات الأخلاقية للدبلوماسية الحديثة. هنا

ثالثاً: الاختصاصات الاقتصادية والتجارية: تُعد الاختصاصات الاقتصادية والتجارية من أبرز المهام الحديثة التي أُنيطت بالبعثات القنصلية، إذ أصبحت الدبلوماسية الاقتصادية محوراً أساسياً في نشاط الدول، لما تمثله من أداة فاعلة لتحقيق التنمية الوطنية وتعزيز مكانة الدولة في الاقتصاد الدولي. وفي هذا الإطار، تضطلع القنصليات اليمنية في الخارج بدور حيوي في دعم السياسة الاقتصادية للدولة، من خلال العمل على تنمية علاقاتها التجارية والاستثمارية مع الدول المضيفة، وتوسيع مجالات التعاون الثنائي والمتعدد الأطراف.

وفي مقدمة هذه المهام يأتي تعزيز وتنمية العلاقات الاقتصادية والتجارية بين الجمهورية اليمنية والدولة المضيفة، عبر التواصل المستمر مع الهيئات الاقتصادية والتجارية وغرف الصناعة والتجارة، وتنظيم الفعاليات والمعارض التي تروّج للمنتجات اليمنية وتفتح أسواقاً جديدة أمامها. كما تعمل القنصليات على تشجيع الاستثمارات الأجنبية في اليمن من خلال تزويد المستثمرين بالمعلومات الاقتصادية والقانونية اللازمة، وتوضيح المزايا التشريعية والفرص الاستثمارية المتاحة في مختلف القطاعات، بما يسهم في جذب رؤوس الأموال وتعزيز الثقة بالبيئة الاستثمارية اليمنية.

وتتولى القنصليات كذلك متابعة مصالح الشركات والمؤسسات اليمنية العاملة في الخارج، والتنسيق مع السلطات المحلية لحماية حقوقها وضمان تنفيذ التزاماتها التعاقدية. وعند نشوء نزاعات تجارية أو اقتصادية، تسهم البعثات القنصلية بدور الوساطة أو المشورة، أو في بعض الحالات، بتيسير تسوية تلك النزاعات بطرق ودية، بما يجنّب الأطراف اللجوء إلى الإجراءات القضائية المكلفة والمعقدة.

وإلى جانب هذه الوظائف المباشرة، تلتزم القنصليات بمهمة جمع البيانات والإحصاءات الاقتصادية والتجارية المتعلقة بالتبادل التجاري وحركة الاستثمار، وإرسالها إلى الجهات المختصة في اليمن، ولا سيما وزارة الخارجية ووزارة الصناعة والتجارة والهيئة العامة للاستثمار. وتكتسب هذه المعلومات أهمية استراتيجية في صياغة السياسات الاقتصادية الوطنية، ورسم ملامح التعاون الخارجي القائم على المصالح المشتركة.

إن هذه الاختصاصات مجتمعة تعكس تطور الدور القنصلي من مجرد أداء مهام إدارية إلى ممارسة دبلوماسية اقتصادية فاعلة تسهم في دعم التنمية الوطنية، وتأكيد حضور اليمن في الساحة الاقتصادية الدولية، بما يتوافق مع مبادئ التعاون الدولي والمصالح المتبادلة بين الدول.

رابعاً: الاختصاصات الثقافية والعلمية: تُعد الاختصاصات الثقافية والعلمية من الجوانب الحيوية في عمل البعثات القنصلية اليمنية، لما تمثله من جسر حضاري يربط بين اليمن والدولة المضيفة، ويسهم في تعزيز التفاهم المتبادل وإبراز الهوية الوطنية في إطار من الاحترام والتنوع الثقافي. فالدبلوماسية المعاصرة لم تعد مقتصرة على العلاقات السياسية والاقتصادية فحسب، بل أصبحت الثقافة والمعرفة من أهم أدواتها الناعمة في تحقيق التقارب بين الشعوب والدول.

وفي هذا السياق، تعمل القنصليات اليمنية على تعزيز التعاون الثقافي والعلمي بين اليمن والدولة المضيفة، من خلال تنظيم الفعاليات الثقافية والمعارض الفنية والمحاضرات والندوات التي تُعرّف بالموروث الحضاري اليمني العريق، وتسهم في تصحيح الصورة الذهنية عن اليمن وتعزيز مكانته الثقافية إقليميًا ودوليًا. كما تسعى إلى دعم مبادرات التبادل الثقافي والفني التي تفتح آفاقاً جديدة للتعاون الإنساني بين الشعوب.

ومن جانب آخر، تضطلع البعثات القنصلية بمهمة متابعة شؤون الطلبة اليمنيين الدارسين في الخارج، وتقديم المساعدة الأكاديمية والإدارية لهم بالتنسيق مع الجهات التعليمية في الدولة المضيفة، ومع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في اليمن. ويشمل ذلك تسهيل إجراءات القبول، ومتابعة أوضاعهم الدراسية والمعيشية، وحل المشكلات التي قد تعترض مسيرتهم التعليمية، بما يضمن استمرارهم في التحصيل العلمي على نحو يليق بتمثيل وطنهم في الخارج.

وتشارك القنصليات أيضاً في تعزيز التعاون العلمي والتقني عبر التواصل مع الجامعات ومراكز البحث والمؤسسات الأكاديمية في الدول المضيفة، وتشجيع إبرام اتفاقيات الشراكة العلمية وبرامج التبادل الأكاديمي، واستقطاب المنح الدراسية والفرص التدريبية التي تخدم التنمية البشرية في اليمن.

كما تساهم هذه البعثات في توثيق الروابط الثقافية والاجتماعية بين الجاليات اليمنية في الخارج ووطنهم الأم من خلال رعاية الأنشطة الثقافية والتعليمية التي تعزز الانتماء الوطني، وتنمية الوعي بتاريخ اليمن وحضارته بين الأجيال الجديدة من أبناء الجالية، بما يرسخ الهوية الوطنية في بيئة متعددة الثقافات.

وبذلك يتضح أن البعد الثقافي والعلمي في العمل القنصلي يشكل أحد المكونات الأساسية للدبلوماسية اليمنية الحديثة، إذ يجمع بين القوة الناعمة للدولة ووظائفها القنصلية التقليدية، ويجسد التزام اليمن بالمشاركة في الفضاء الثقافي والمعرفي الإنساني على نحوٍ يعكس قيمه وحضارته ويسهم في بناء علاقات دولية قائمة على التفاهم والتعاون المشترك.

خامساً: الاختصاصات ذات الطبيعة السيادية: تُعد الاختصاصات ذات الطبيعة السيادية من أهم وأسمى المهام التي تضطلع بها البعثات القنصلية اليمنية في الخارج، إذ تعبّر عن ممارسة الدولة لجزء من سيادتها خارج حدودها الإقليمية، وتُجسّد حضورها القانوني والسياسي في الإقليم الأجنبي ضمن ما تسمح به قواعد القانون الدولي والاتفاقيات القنصلية الثنائية ومتعددة الأطراف.

وتأتي في مقدمة هذه الاختصاصات حماية مصالح الدولة اليمنية وصون هيبتها ضمن نطاق الاختصاص القنصلي، بما يشمل الدفاع عن حقوقها وممتلكاتها ومصالحها الاقتصادية والسياسية في الدولة المضيفة. ويُمارس هذا الدور في إطار من الاحترام المتبادل لسيادة الدول، ومن خلال الالتزام بأحكام اتفاقية فيينا

للعلاقات القنصلية لعام 1963، التي أرست التوازن بين الحقوق السيادية للدول والواجبات المترتبة على ممثليها في الخارج.

كما تضطلع القنصليات بمهمة تمثيل الدولة اليمنية أمام السلطات المحلية في الدولة المضيفة في كل ما يدخل ضمن نطاق العمل القنصلي، كالمسائل القانونية أو الإدارية أو القضايا المتعلقة بالمواطنين أو بالمصالح الوطنية. ويُمارس هذا التمثيل بروح التعاون الدبلوماسي، بما يسهم في تعزيز العلاقات الثنائية، وتفعيل قنوات الاتصال الرسمية بين المؤسسات اليمنية ونظيراتها في الخارج.

وفي إطار هذه الصلاحيات، تلتزم البعثات القنصلية بتنفيذ تعليمات وزارة الخارجية اليمنية والبعثات الدبلوماسية المعتمدة، باعتبارها الجهة المركزية المسؤولة عن توجيه السياسة الخارجية للدولة وضمان وحدة القرار الدبلوماسي. ويأتي هذا الالتزام تجسيداً لمبدأ الانسجام المؤسسي بين أجهزة الدولة المختلفة في ممارستها لوظائفها الدولية، وبما يضمن أن تكون جميع التحركات القنصلية منسجمة مع التوجهات العامة للسياسة الخارجية اليمنية، التي تقوم على مبادئ السيادة والمصلحة الوطنية والتعاون الدولي.

إن هذه الاختصاصات ذات الطابع السيادي تكتسب أهمية خاصة في تعزيز مكانة الدولة اليمنية على الصعيد الدولي، وإبراز قدرتها على حماية مصالحها ورعاياها في الخارج ضمن إطار قانوني منضبط، يحترم سيادة الدول الأخرى ويستند إلى قواعد القانون الدولي العام. وبهذا المعنى، فإن العمل القنصلي لا يقتصر على الجانب الإداري أو الخدمي فحسب، بل يتجاوز ذلك إلى أداء وظيفة سيادية تمثل حضور الدولة في الخارج وتؤكد استقلال إرادتها ووحدة قرارها السياسي والدبلوماسي.
إن جميع هذه الاختصاصات تمارس في إطار احترام قوانين الدولة المضيفة ووفقاً لمبدأ المعاملة بالمثل المنصوص عليه في القانون الدولي والعرف الدبلوماسي. كما أن الوثائق التي تُحرر أمام القنصليات اليمنية تتمتع بالحجية القانونية الكاملة داخل اليمن، شأنها شأن الوثائق الصادرة عن الجهات الرسمية في الداخل.

ويجدر التنويه إلى أن الوثائق المحررة أمام السلطات الرسمية في الدول الأجنبية لا تفقد حجيتها القانونية عند تقديمها للبعثات القنصلية اليمنية، بل يتم اعتمادها متى ما استوفت الشروط الشكلية والموضوعية المقررة في القوانين الوطنية والاتفاقيات الدولية ذات الصلة. ويعكس ذلك احترام الدولة اليمنية لقواعد القانون الدولي

والعرف الدبلوماسي، القائمين على مبدأ المعاملة بالمثل واحترام سيادة الدول في توثيق وتصديق محرراتها الرسمية.

ومن خلال هذه الاختصاصات، تؤدي البعثات القنصلية اليمنية وظيفة مزدوجة تجمع بين البعد الإداري القانوني المتمثل في تقديم الخدمات القنصلية، والبعد الدبلوماسي الوطني القائم على تعزيز حضور الدولة في الخارج وتوطيد صلاتها بمواطنيها، بما يسهم في ترسيخ الثقة المتبادلة بين المواطن

الفصل الرابع

أهمية اضطلاع أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي بواجباتهم

يُعد اضطلاع أعضاء السلكين الدبلوماسي والقنصلي بواجباتهم على الوجه الأمثل أحد الركائز الجوهرية التي يقوم عليها نجاح العمل الخارجي للدولة ومصداقيتها في المجتمع الدولي. فالموظف الدبلوماسي أو القنصلي لا يمثل شخصه فحسب، بل يجسد سيادة دولته وهيبتها وصورتها أمام العالم، ومن ثم فإن سلوكه المهني والأخلاقي يعد انعكاساً مباشراً لقيم الدولة التي ينتمي إليها ولدرجة التزامها بأحكام القانون الدولي وأعرافه المستقرة.

إن ممارسة الوظائف الدبلوماسية والقنصلية تقتضي قدراً عالياً من الانضباط والمسؤولية، نظراً للطبيعة الحساسة لتلك المهام التي تجمع بين البعد السياسي والقانوني والإداري. فالدبلوماسي، بحكم موقعه، يتعامل مع قضايا تمسّ العلاقات بين الدول، في حين يضطلع القنصل بمهام ذات طابع إنساني واقتصادي وثقافي تمسّ مصالح الأفراد والجماعات. ومن ثمّ، فإن أداؤهما المنضبط والملتزم ينعكس إيجاباً على صورة الدولة ومكانتها الدولية، ويعزز ثقة المجتمع الدولي في مصداقيتها واحترامها لالتزاماتها. ومن ذلك الانضباط ان، يقيم عضو السلك العامل بإحدى البعثات التمثيلية في المدينة التي يوجد بها مقر وظيفته ، فيما عدا الحالات المؤقتة التي يقرها الوزير لأسباب تتصل بحالة الأمن في الدولة المعنية ، وتنتهي تلك الحالة بزوال الأسباب التي استدعتها . المادة 41/ أ .واضافة الى ذلك ، لا يحق لرئيس البعثة مغادرة بلد المقر إلا بموافقة مسبقة من الوزير ، كما لا يحق لعضو البعثة مغادرة مقر عمله إلا بعد موافقة رئيس البعثة مع تبيلغ الوزارة بأسباب المغادرة ومدتها ، على أن يتم مراعاة ما تنص عليه اللائحة في هذا الخصوص . المادة 41/ ب .

وقد أولت اتفاقيتا فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 والعلاقات القنصلية لعام 1963 عناية خاصة بهذا الجانب، فنصّتا على أن التمتع بالامتيازات والحصانات لا يُعفي أعضاء البعثات من واجب احترام قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها، كما ألزمتهم بعدم التدخل في شؤونها الداخلية أو استغلال مواقعهم لأغراض شخصية أو سياسية تتنافى مع طبيعة مهامهم الرسمية. ويُعد هذا الالتزام جوهر العلاقة المتوازنة بين مبدأ الامتيازات والحصانات من جهة، وضرورة احترام سيادة الدولة المضيفة من جهة أخرى. فعلى سبيل المثل، يجب على رئيس البعثة وعضو السلك أن يظهر بالمظهر اللائق وان يلتزم في سلوكه العام أو الشخصي بقيم

مجتمعه اليمني واخلاقياته وبالواجبات التي تفرضها صفته التمثيلية ويقتضيها الحفاظ على سمعة البلاد وكرامة وظيفته وتجنب كل ما من شأنه الاضرار بعلاقة اليمن بالدول الأخرى . المادة 42/ أ .

تقوم الوظيفة الدبلوماسية على مبدأ الاحترام المتبادل بين الدول، وعلى التزام الممثلين الدبلوماسيين بمراعاة القوانين والأنظمة المعمول بها في الدولة المعتمدين لديها. ومن هذا المنطلق، حرص المشرّع على تنظيم سلوك أعضاء السلك الدبلوماسي بما يضمن عدم إساءة استخدام الامتيازات والحصانات المقرّرة لهم أو استغلالها في غير الأغراض الوظيفية. ويأتي نص المادة (42/ب) ليؤكد هذا المبدأ، إذ يُلزم رئيس البعثة وأعضاءها بالامتناع عن أي نشاط يتعارض مع طبيعة مهامهم أو مع أحكام الاتفاقيات الدولية والقوانين الوطنية في دولة الاعتماد. "يجب على رئيس البعثة وعضو السلك العامل باحدى البعثات التمثيلية ألا يمارس بصورة مباشرة أو غير مباشرة نشاطاً يتنافى مع طبيعة وظيفته بما في ذلك استخدام الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها بطريقة تتنافى مع الاتفاقيات الدولية والقوانين الوطنية لبلد الاعتماد" .

تُعد المحافظة على أسرار الوظيفة من أهم الواجبات الأساسية التي تفرضها القوانين المنظمة للسلك الدبلوماسي والقنصلي، لما تقتضيه طبيعة العمل الخارجي من ثقة ومسؤولية. وانطلاقاً من ذلك، نصّ المشرّع على التزام أعضاء البعثات بكتمان المعلومات التي يطلعون عليها أثناء أدائهم لمهامهم، حمايةً لمصالح الدولة وصوناً لأمنها الدبلوماسي، وهو ما تؤكد عليه المادة 43 ، يلتزم رئيس البعثة وعضو السلك بالمحافظة على أسرار وظيفته ، ويحظر عليه الإفضاء بأية معلومات أو إيضاحات أو بيانات عن المسائل التي ينبغي أن تظل سرية وكان قد أطلع عليها بحكم وظيفته ويظل هذا الالتزام قائماً حتى بعد انتهاء خدمته بالكادر

وانطلاقاً من الطبيعة الحساسة للعمل الدبلوماسي وما يتطلبه من تحفّظٍ مهني والتزامٍ بضوابط السرية والمسؤولية في التعبير، حرص المشرّع على تنظيم مشاركة أعضاء السلك الدبلوماسي في الأنشطة الإعلامية والفكرية. فالتصريحات أو الكتابات العلنية قد تُفسَّر على نحوٍ يمسّ بسياسة الدولة أو يؤثر في علاقاتها الخارجية. ومن ثمّ، جاء نص هذه المادة ليؤكد ضرورة الحصول على موافقة مسبقة من الوزير المختص قبل تأليف أو نشر أي كتب أو مقالات ذات صلة بطبيعة العمل الدبلوماسي، سواء في الصحف أو المجلات المحلية أو الأجنبية، فانه، لا يجوز لرئيس البعثة وأعضاء السلك تأليف ونشر الكتب أو كتابة المقالات الصحفية المتصلة بطبيعة عملهم بالصحف والمجلات المحلية والأجنبية إلا بموافقة مسبقة من الوزير. المادة 44 .

تُولي التشريعات الدبلوماسية أهمية خاصة لدور عضو السلك في تعزيز الروابط بين وطنه ومواطنيه المقيمين في الخارج، إذ لا يقتصر عمله على تمثيل الدولة لدى سلطات الدولة المضيفة فحسب، بل يمتد ليشمل رعاية الجالية الوطنية وتوثيق صلتها بوطنها الأم. ومن هذا المنطلق، جاءت هذه المادة لتؤكد على واجب العضو الدبلوماسي في الإسهام الإيجابي في حياة الجالية اليمنية، والعمل على تعزيز روح التضامن والتآلف بين أفرادها، باعتبار ذلك جزءاً أصيلاً من رسالته التمثيلية وأداة فعّالة لترسيخ حضور الدولة في محيطها الخارجي.ولذلك ، يجب على عضو السلك أثناء عمله في إحدى البعثات التمثيلية أن يساهم مساهمة إيجابية في حياة الجالية اليمنية ، وعليه أن يسعى إلى تنمية روح التضامن والمودة بين أفرادها . المادة 45 .

كذلك فإن اضطلاع أعضاء السلكين بواجباتهم يسهم في ترسيخ الثقة المتبادلة بين الدول، وهي الأساس الذي يقوم عليه العمل الدبلوماسي والقنصلي. فكل إخلال بالواجبات الوظيفية أو تجاوز لحدود السلوك اللائق يمكن أن يؤدي إلى توتر العلاقات، أو حتى إلى إعلان أحد الدبلوماسيين شخصاً غير مرغوب فيه، وهو ما يضر بمصالح الدولة المعتمدة ويمسّ سمعتها على الساحة الدولية.

ومن ناحية أخرى، يكتسب الالتزام بالواجبات أهمية خاصة في تطوير الأداء المؤسسي للسلك الدبلوماسي والقنصلي، إذ يشجع على المهنية والانضباط والشفافية، ويعزز من كفاءة البعثات في تحقيق أهداف السياسة الخارجية للدولة. كما أن احترام الأعراف والتقاليد الدبلوماسية يسهم في خلق بيئة من التعاون والاحترام المتبادل بين ممثلي الدول المختلفة، بما يضمن استقرار العلاقات الدولية واستمراريتها.

يمكن القول إن الواجبات المهنية والأخلاقية لأعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي لا تُعد مجرد التزامات قانونية، بل هي مسؤولية وطنية وأخلاقية تُجسد حضور الدولة وهيبتها في الخارج، وتعكس مدى التزامها بالقيم والمبادئ التي يقوم عليها النظام الدولي. ومن ثمّ، فإن حرصهم على أداء واجباتهم بأمانة واحتراف يُعد شرطاً أساسياً لصون مصالح الدولة، وتعزيز مكانتها بين الأمم، وترسيخ قواعد الاحترام المتبادل التي تشكل أساس العلاقات الدولية السليمة.

الفصل الخامس

بدء وانتهى الخدمة في السلك الدبلوماسي والقنصلي

تُعد خدمة عضو السلك الدبلوماسي والقنصلي إحدى المهن ذات الطبيعة الخاصة التي تتجاوز حدود الوظيفة العامة التقليدية، لما تنطوي عليه من مهام تمثيلية ومسؤوليات سيادية تمسّ بصورة مباشرة علاقات الدولة الخارجية ومكانتها الدولية. ومن ثمّ، فإن تنظيم مراحل بدء وانتهاء الخدمة في هذا السلك يُعد من الموضوعات ذات الأهمية البالغة، إذ يرتبط بتنظيم شؤون التعيين، والترقية، والإعارة، والإعفاء، وإنهاء الخدمة، وكل ما يتصل بحقوق العضو وواجباته خلال مسيرته الوظيفية.

ويستند هذا التنظيم إلى مبادئ راسخة في القانون الإداري والدبلوماسي، أبرزها مبدأ المشروعية، والكفاءة في الاختيار، والتمثيل اللائق للدولة في الخارج، إلى جانب مراعاة مقتضيات السياسة الخارجية ومتطلبات المصلحة العامة. كما أن تحديد حالات انتهاء الخدمة وضوابطها لا يقتصر على البعد الوظيفي، بل يمتد إلى البعد القانوني والدولي، نظراً لما قد يترتب على انتهاء المهام من آثار تتعلق بالحصانات والامتيازات، ونقل المسؤوليات، وتصفية الالتزامات المترتبة على العضو أثناء فترة عمله.

إنّ دراسة الإطار القانوني الناظم لبداية وانتهاء الخدمة في السلك الدبلوماسي والقنصلي تمثّل جانباً جوهرياً في فهم البنية المؤسسية للعلاقات الدولية الحديثة، إذ تتقاطع فيها الاعتبارات القانونية والإدارية مع الأبعاد السياسية والدبلوماسية للدولة. ومن هذا المنطلق، فإن الهدف من هذا الفصل هو تحديد الإطار القانوني الذي ينظّم نشوء العلاقة الوظيفية لأعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي وانقضائها، مع تحليل الأسس الموضوعية والإجرائية التي تحكمها في ضوء أحكام القوانين الوطنية ذات الصلة، ولا سيما قانون السلك الدبلوماسي والقنصلي، إلى جانب ما ورد في الاتفاقيات الدولية، وعلى رأسها اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 واتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963.

وتكمن أهمية هذا التحليل في أنه يُبرز الطبيعة الخاصة لهذه الفئة من الموظفين العموميين الذين لا يقتصر دورهم على أداء واجب وظيفي تقليدي، بل يُناط بهم تمثيل الدولة في الخارج، والدفاع عن مصالحها السياسية والاقتصادية والثقافية، بما يجعل العلاقة الوظيفية التي تربطهم بالدولة علاقة ذات طابع مزدوج: قانوني–سياسي. ولذلك، فإن تنظيم بدء الخدمة وانتهائها يخضع لمعايير دقيقة تراعي من جهة مصلحة الدولة العليا

وما تقتضيه سياستها الخارجية من كفاءة وولاء، ومن جهة أخرى الحقوق الوظيفية التي يتمتع بها العضو بوصفه ممثلاً رسمياً للدولة.

كما يُسهم هذا التنظيم في تحقيق التوازن بين متطلبات الأداء الدبلوماسي السليم وبين ضمان العدالة الإدارية، بحيث تُستمد قرارات التعيين أو الإنهاء من أسس قانونية واضحة، تراعي الكفاءة والجدارة وتمنع التعسف أو التسييس في إدارة شؤون السلك. ومن ثم، فإن دراسة هذا الإطار تمثل محاولة لتأصيل فهم متكامل للعلاقة بين الدولة وعضو بعثتها التمثيلية، بما يحقق التكامل بين مقتضيات المصلحة العامة ومبادئ العدالة الوظيفية في المجال الدبلوماسي والقنصلي.

الفرع الاول: بداية الخدمة في السلك الدبلوماسي والقنصلي

تُعد بداية الخدمة الدبلوماسية والقنصلية نقطة الانطلاق الفعلية في المسار المهني لعضو السلك، إذ تُحدد من خلالها العلاقة القانونية بين الدولة والموظف، وتُنشئ التزامات متبادلة تقوم على الواجبات والحقوق الوظيفية. ويُنظر إلى عملية التعيين والاعتماد والمباشرة بوصفها مراحل مترابطة، يُراد من خلالها تحقيق التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة من جهة، ومتطلبات الكفاءة والمهنية من جهة أخرى. و تعتبر الوظائف الدبلوماسية والقنصلية المبينة في المادة السابقة [170] وحدة متكاملة ويكون شغل درجات تلك الوظائف وفقاً للقواعد المبينة بهذا القانون . يمنح المعينون بوظائف الكادر البدلات المحددة بهذا القانون واللائحة. لنص المادة 4 /ا/ب .

تُعد إقامة العلاقات الدبلوماسية وإنشاء البعثات التمثيلية من أبرز مظاهر السيادة الخارجية للدولة، إذ تعبّر عن إرادتها الحرة في الانفتاح على غيرها من الدول وإقامة روابط رسمية منظمة معها في إطار من الاحترام المتبادل والمصالح المشتركة. ويخضع هذا الإجراء لضوابط قانونية ودستورية دقيقة، لما يترتب عليه من آثار سياسية ودبلوماسية تمسّ مكانة الدولة في المجتمع الدولي.

ومن هذا المنطلق، حرص المشرّع على تنظيم آلية إنشاء البعثات الدبلوماسية والقنصلية وتحديد اختصاصها وإلغائها ضمن إطار قانوني يوازن بين مقتضيات المصلحة الوطنية ومتطلبات السياسة

---

[170] - مادة (3) : ترتب الوظائف الدبلوماسية والقنصلية على النحو التالي :" الديوان العام : – سفير . – وزير مفوض . – مستشار . – سكرتير أول . – سكرتير ثان . – سكرتير ثالث . – ملحق . " البعثات الدبلوماسية: – سفير فوق العادة مفوض . – وزير مفوض . – مستشار . – سكرتير اول . – سكرتير ثان . – سكرتير ثالث . – ملحق . "البعثات القنصلية : – قنصل عام . – قنصل . – نائب قنصل . – ملحق قنصلي .

الخارجية. فالقرار بإنشاء أو إلغاء بعثة دبلوماسية لا يُعد مجرد إجراء إداري، بل هو عمل سيادي يصدر عن أعلى السلطات في الدولة، ويُستند فيه إلى اعتبارات استراتيجية واقتصادية وسياسية. وقد جاء النص الآتي ليُجسّد هذا التنظيم، مبينًا الجهات المختصة بإصدار القرار، ومحدّدًا نطاق الاختصاص الإقليمي لكل من البعثات الدبلوماسية والقنصلية، وذلك لضمان وضوح الصلاحيات وتكامل الأدوار بين أجهزة الدولة في إدارة علاقاتها الخارجية. تقام العلاقات وتنشأ البعثات الدبلوماسية وتلغى بقرار من مجلس الرئاسة بناء على اقتراح الوزير وموافقة مجلس الوزراء .

- تنشأ البعثات الدبلوماسية وتلغى بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير .
- تحدد دائرة اختصاص البعثة الدبلوماسية بكامل اقليم الدولة المعتمدة لديها البعثة .
- تحدد دائرة اختصاص البعثة القنصلية بقرار من الوزير .

ويخضع التعيين في السلك الدبلوماسي والقنصلي لمجموعة من الضوابط القانونية والإجرائية التي تهدف إلى ضمان اختيار العناصر المؤهلة علمياً وعملياً لتمثيل الدولة على نحوٍ يليق بمكانتها وهيبتها الدولية. فعضو السلك لا يُعد موظفاً عادياً، بل هو حامل لصفة رسمية تعكس صورة الدولة في الخارج، وتُناط به مسؤوليات تتعلق بصون مصالحها والدفاع عن حقوق رعاياها، الأمر الذي يجعل من إجراءات التعيين والاعتماد مسألة سيادية وتنظيمية في آنٍ واحد. وفي جميع الأحوال التي يعين فيها موظفون للعمل بالملحقيات الفنية التابعة لاحدى البعثات الدبلوماسية ، يعتبر كل منهم ضمن اعضاء البعثة ، ويشترط عند تعيينه أن يكون مستوفياً للشروط الواجب توافرها في عضو السلك ، وتطبق عليهم القواعد المحددة في هذا القانون واللائحة والانظمة والقرارات الاخرى التي تصدر في هذا الشأن .. ويحدد ترتيب اسبقية الملحقين الفنيين مع باقي اعضاء البعثة الدبلوماسية بحسب القائمة الدبلوماسية . مادة (15) . و نصت المادة 28 على انه يشتروط فيمن يلتحق في ظائف الكادر مايلي:

-أن يكون يمني الجنسية بالاصالة وحاصلاً على البطاقة الشخصية أو العائلية .
- أن يكون مخلصاً لوطنه ويعمل بمبادئ واهداف الثورة اليمنية وملتزماً بالدستور
- أن يكون متمتعاً بالأهلية ، محمود السيرة وحسن السمعة .
- ألا يكون قد حكم عليه بعقوبة جنائية مخلة بالشرف أو الامانة أو صدر بحقه قرار تأديبي من مجلس مختص ولم يرد إليه اعتباره.
- ألا يكون متزوجاً من غير يمني الجنسية .

- أن يكون حاصلاً على مؤهل جامعي معترف به .

- أن يجيد لغة أو اكثر من اللغات الرسمية بهيئة الامم المتحدة .

وفي المادة (29) :يشترط فيمن يلتحق في وظائف الكادر اضافة إلى الشروط المبينة بالمادة السابقة ما يلي :

- ألا يقل سنه عن 22 سنة ميلادية .

- أن يكون لائقاً طبياً للخدمة بموجب تقرير صادر عن جهة طبية تحددها الوزارة

- أن تتوفر فيه شروط التوظيف الأخرى المنصوص عليها في القانون العام .

- أن يجتاز بنجاح امتحان مسابقة القبول الذي تجريه الوزارة لهذا الغرض .

كما أن مرحلة الاعتماد – وهي التي تلي التعيين – تُعد ذات أهمية خاصة في تكوين المركز القانوني للعضو الدبلوماسي أو القنصلي، إذ لا يُباشر مهامه فعلياً إلا بعد حصوله على قبول رسمي من دولة الاعتماد، وفقاً لما نصّت عليه اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961. ويُعد هذا القبول تعبيراً عن مبدأ الرضا المتبادل بين الدولتين، الذي يُعدّ من ركائز القانون الدبلوماسي الدولي.

وتُستكمل هذه المراحل بعملية المباشرة الفعلية للعمل، والتي تُكرّس بدء ممارسة العضو لمهامه التمثيلية والإدارية، وفقاً لما تحدده القوانين الوطنية والتعليمات التنظيمية الصادرة عن وزارة الخارجية. وبذلك تُصبح بداية الخدمة في السلك الدبلوماسي والقنصلي منظومة متكاملة تجمع بين الإجراءات القانونية الداخلية والضوابط الدولية التي تحكم عمل البعثات الدبلوماسية والقنصلية.

الفرع الثاني: ثانياً: انتهاء الخدمة في السلك الدبلوماسي والقنصلي

يُعد انتهاء الخدمة في السلك الدبلوماسي والقنصلي مرحلة لا تقل أهمية عن بدايتها، إذ تمثل الحدّ الفاصل بين استمرار العضو في أداء مهامه التمثيلية وبين انتهاء علاقته القانونية والإدارية بالدولة. وتنظم القوانين الوطنية – وفي مقدمتها قانون السلك الدبلوماسي والقنصلي اليمني – هذه المرحلة بدقة، مراعيةً خصوصية الوظيفة الدبلوماسية وما يترتب على انتهائها من آثار قانونية ودولية.

وتتنوع أسباب انتهاء الخدمة بين أسباب طبيعية وأخرى تقديرية أو تأديبية. فالأسباب الطبيعية تشمل البلوغ إلى سن الإحالة إلى التقاعد، أو انتهاء مدة الإيفاد، أو تقديم الاستقالة وقبولها، وهي حالات تنشأ بحكم الواقع أو بإرادة العضو، وتخضع لإجراءات شكلية محددة لضمان انتقال المسؤوليات بسلاسة وحفظ مصالح الدولة. أما الأسباب التقديرية فتشمل الإعفاء من المنصب أو الإنهاء بقرار إداري يبرّره مقتضى المصلحة العامة، في حين تُعد الأسباب التأديبية ناتجة عن مخالفة العضو لواجباته الوظيفية أو إساءة استعمال الحصانات والامتيازات الممنوحة له، وهو ما يستوجب اتخاذ إجراءات المساءلة القانونية وفقاً لأحكام النظام التأديبي للسلك.

وتبرز أهمية تنظيم انتهاء الخدمة في هذا المجال في كون العضو الدبلوماسي أو القنصلي لا يمثّل شخصه بل يمثل دولته، ومن ثمّ فإن أي خلل في إنهاء مهامه أو في انتقال صلاحياته قد يؤدي إلى إرباك في علاقات الدولة الخارجية أو المساس بمصالحها المعنوية والمادية. ولهذا، أوجبت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 على الدولة المعتمدة أن تُبلغ الدولة المستقبلة بانتهاء مهام ممثليها، سواء بسبب الاستدعاء أو انتهاء المدة أو لأي سبب آخر، لضمان احترام الإجراءات الدبلوماسية المعترف بها دولياً.

كما يترتب على انتهاء الخدمة انقضاء الامتيازات والحصانات الممنوحة للعضو، باستثناء ما يتعلق منها بالأعمال الرسمية التي قام بها أثناء أداء مهامه، وفقاً لما نصّت عليه المادة (39) من اتفاقية فيينا. ويُعد هذا القيد تجسيداً لمبدأ استمرار المسؤولية الوظيفية حتى بعد انتهاء الخدمة، حفاظاً على سرية المعلومات وصوناً لكرامة الدولة التي مثّلها العضو.

وهكذا، يُظهر تنظيم انتهاء الخدمة في السلك الدبلوماسي والقنصلي توازناً دقيقاً بين حق الدولة في إدارة علاقاتها الخارجية بما تراه محققاً لمصالحها، وبين حقوق العضو في المعاملة القانونية العادلة وضمان مكانته الوظيفية، في إطار من الانضباط المهني الذي يعكس شرف المهنة الدبلوماسية ومكانتها المتميزة بين سائر فئات الوظيفة العامة. وقد نصت المادة 80 على انه، انتهى خدمة عضو السلك لاحد الأسباب التالية:
- الاستقالة أو طلب الإحالة إلى المعاش وقبول أي منهما.

- بلوغ أحد الأجلين للإحالة إلى المعاش وفقاً لأحكام الفصل الثاني من هذا الباب والقانون الخاص بمعاشات ومكافآت التقاعد لموظفي الدولة.
- الالتحاق بخدمة أو عمل لدى الحكومة أو منظمة أو هيئة أو مؤسسة دولية أو أجنبية عامة أو خاصة بدون أذن مسبق من الوزارة.
- فقدان الجنسية اليمنية طبقاً لأحكام قانون الجنسية.
- الفصل بحكم تأديبي.
- الزواج بغير يمني الجنسية.
- الاستقالة حكماً نتيجة الانقطاع عن العمل لمدة متصلة تزيد عن واحد وعشرين يوماً دون عذر.
- عدم اللياقة الصحية.
- الوفاة.

يُشكّل انتهاء الخدمة في السلك الدبلوماسي والقنصلي محطة مفصلية في المسار المهني للعضو، لا تقل أهمية عن مرحلة تعيينه أو مباشرته لمهامه التمثيلية، إذ تمثل هذه المرحلة الحد الفاصل بين استمرار العضو في ممارسة واجباته بوصفه ممثلاً للدولة في الخارج، وبين انقضاء علاقته القانونية والإدارية بها. ويكتسب هذا الجانب أهمية خاصة بالنظر إلى الطبيعة المتميزة للوظيفة الدبلوماسية، التي ترتبط مباشرة بمكانة الدولة وهيبتها في المجتمع الدولي، وتستند إلى أحكام وقواعد تحكمها بدقة لضمان الانتقال المنظم من حالة الخدمة إلى حالة الانتهاء منها.

وقد أولت القوانين الوطنية، وفي مقدمتها قانون السلك الدبلوماسي والقنصلي اليمني، عناية كبيرة بتنظيم هذه المرحلة، فأحاطتها بمجموعة من الضوابط القانونية والإجرائية التي تكفل تحقيق التوازن بين مصلحة الدولة في حسن أداء ممثليها، وبين حقوق العضو الدبلوماسي أو القنصلي في نهاية خدمته. ويأتي هذا التنظيم منسجماً مع المبادئ المستقرة في القانون الدولي العام والاتفاقيات ذات الصلة بالعلاقات الدبلوماسية والقنصلية، ولا سيما اتفاقيتي فيينا لعامي 1961 و1963، اللتين تناولتا مسألة انتهاء المهام الدبلوماسية والقنصلية وآثارها القانونية.

وبذلك يُفهم أن انتهاء الخدمة ليس مجرد إجراء إداري بحت، بل هو عملية قانونية وسياسية متكاملة تهدف إلى ضمان انتقال المهام بصورة سلسة، وحماية مصالح الدولة ورعاياها، مع صون الحقوق المكتسبة لأعضاء السلك الذين أدوا واجبهم في خدمة الوطن في المحافل الدولية.

الباب الخامس

احكام متنوعة

الفصل الأول

الأجهزة الداخلية للعلاقات الدولية

يتخذ العمل الدبلوماسي أنماطاً وصوراً متعددة، ورغم أن الشكل الأكثر انتشاراً يتمثل في الدبلوماسية الثنائية التي تمارسها الأجهزة المركزية داخل الدولة، فإن التحولات التي شهدها المجتمع الدولي المعاصر أسهمت في توسّع ملحوظ في مجالات هذا العمل وأساليبه، ولا سيما بعد بروز المنظمات الدولية وتعاظم دورها في إدارة العلاقات بين الدول.

وانطلاقاً من ضرورة تنظيم العمل الدبلوماسي وتوحيد قواعده، سعت الدول إلى وضع إطار قانوني يحدد ضوابط وأساليب ممارسة هذا النشاط بمختلف أشكاله. فتم إبرام اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية عام 1961 التي نظّمت الدبلوماسية الثنائية الدائمة، أعقبتها اتفاقية البعثات الخاصة لعام 1969 التي تناولت الدبلوماسية الثنائية ذات الطابع المؤقت أو الخاص واليك ملخص نصوص الاتفاقية هنا [171]، ثم جاءت اتفاقية فيينا لعام 1975 المتعلقة بتمثيل الدول لدى المنظمات الدولية ذات الصفة العالمية، لتُرسي القواعد الأساسية للدبلوماسية متعددة الأطراف وتُكمل بذلك منظومة التنظيم القانوني للعمل الدبلوماسي.

[171] - واليك ملخص اهم مواد اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات 1969، حيث جاء في المادة 2 المصطلحات ، تعريف "المعاهدة"، "الطرف"، "التحفظ"، "المنظمة الدولية"، وغيرها من المفاهيم الأساسية. ثم جاء الى المادة 6 االنص على أهلية الدول، "كل دولة تملك أهلية إبرام المعاهدات باعتبارها صاحبة سيادة."، وفي المادة 7 جاء النص على تمثيل الدولة ، يحدد من له حق تمثيل الدولة في المفاوضات (رئيس الدولة، رئيس الحكومة، وزير الخارجية...، وفي المادة 11 نصت على التعبير عن الرضاء، "يتم عبر التوقيع، أو التصديق، أو القبول، أو الانضمام".، وفي المادة 18 التزام بعد التوقيع ، جاء " يتم عبر التوقيع، أو التصديق، أو القبول، أو الانضمام." . ثم نصت المادة 19 على التحفظات" يمكن للدولة إبداء تحفظ عند توقيع المعاهدة بشرط ألا يخالف هدفها وغرضها.". وفي المواد20-21 اثار التحفظ" تحدد كيفية قبول أو رفض التحفظ من قبل الأطراف الأخرى وآثاره القانونية.. وفي المادة 23،شكل التحفظ، " يجب أن يكون التحفظ مكتوبًا ويُبلّغ للأطراف الأخرى رسميًا." . ونصت المادة 24 على دخول المعاهدة حيز النفاذ" تبدأ المعاهدة بالنفاذ وفق ما اتفقت عليه الأطراف."..ونصت المادة 26 على مبدا العقد شريعة المتعاقدين " كل معاهدة نافذة ملزمة ويجب تنفيذها بحسن نية.". ونصت المادة 27 على عدم التذرع بالقانون الداخلي" لا يجوز للدولة الاحتجاج بدستورها أو قوانينها لتبرير عدم تنفيذ المعاهدة.". اما المواد 31-33 فقد نصت على تفسير المعاهدة،" التفسير يجب أن يكون بحسن نية، وفق المعنى العادي للألفاظ، ووفقًا لغرض المعاهدة. يمكن استخدام الأعمال التحضيرية عند الغموض.". ونصت المواد 46- 53 على بطلان المعاهدات" حالات البطلان: الغلط، الغش، الإكراه، مخالفة القواعد الآمرة ". ونصت المادة 53 على البطلان بسبب مخالفة قاعدة امرة" أي معاهدة تخالف قاعدة آمرة من قواعد القانون الدولي تعتبر باطلة بطلانًا مطلقًا.". ونصت المواد54- 62 على انها او تعليق المعاهدات" يمكن إنهاؤها بالاتفاق، أو عند الإخلال الجوهري، أو بسبب تغير جوهري في الظروف.". ونصت المادة 63 على التغيير الجوهري في الظروف " يجوز إنهاء المعاهدة إذا تغيّرت الظروف الأساسية التي كانت سببًا في إبرامها." ، ونصت المواد 73-75 على الاحكام العامة وبها توضيح علاقة المعاهدات بالمسائل الدبلوماسية والقصلية "، ثم جات الاحكام الختامية في المواد 76- 85 " تحدد إجراءات التصديق، الانضمام، والإيداع لدى الأمين العام للأمم المتحدة.".

وعليه، يمكن القول إن أشكال العمل الدبلوماسي تتمحور حول دور الأجهزة المركزية داخل الدولة، ولا سيما رؤساء الدول ووزراء الخارجية، إضافة إلى البعثات الخاصة وبعثات الدول لدى المنظمات الدولية ودبلوماسية المؤتمرات.

ويُعد رئيس الدولة الممثل الرسمي الأعلى لبلاده، إذ إن الدولة ككيان قانوني لا تستطيع التعبير عن إرادتها إلا من خلال أشخاص طبيعيين، يتقدمهم رئيس الدولة. وتظهر صفته التمثيلية في جملة من الصلاحيات أبرزها: إبرام المعاهدات والمصادقة عليها، إيفاد واستقبال الممثلين الدبلوماسيين، إعلان الحرب وإبرام معاهدات الصلح، المشاركة في المؤتمرات الدولية، وتبادل الزيارات الرسمية.

أما في العصور القديمة والوسطى وحتى قيام الثورة الفرنسية، فقد كانت سلطات رؤساء الدول مطلقة لا تحدّها قيود. غير أن تطور النظم السياسية وظهور الأنظمة الديمقراطية البرلمانية والرئاسية غيّر هذا الواقع، فأصبح رئيس الدولة خاضعاً لأحكام الدستور في أعماله داخل الدولة وخارجها. وباتت صلاحياته مقيدة ومنظمة قانوناً، مع تمتعه بمركز قانوني خاص يقوم على الحصانات والامتيازات التي تضمن له ممارسة مهامه التمثيلية على الصعيد الدولي.

الفرع الأول: رؤساء الدول ووزراء الخارجية

أولا: رؤساء الدول

يُعد منصب رئيس الدولة من أهم أشكال العمل الدبلوماسي وركيزة أساسية في منظومة العلاقات الدولية، إذ يُنظر إليه بوصفه الواجهة العليا التي تُجسد الدولة في تعاملها مع غيرها من الفاعلين الدوليين، وصاحب الدور المحوري في إدارة وتوجيه العمل الدبلوماسي. فعند التأمل في الطبيعة القانونية للدولة، نجد أنها تُعد شخصية معنوية معترفًا بها في كل من القانون الداخلي والقانون الدولي، تملك أهلية ممارسة اختصاصات معينة والدخول في علاقات قانونية وإبرام اتفاقيات وتنفيذ أعمال مادية. غير أن هذه الشخصية المعنوية، بخلاف الأشخاص الطبيعيين، لا تستطيع أن تُباشر أعمالها مباشرة، بل تحتاج إلى من يُعبر عن إرادتها ويمثلها أمام المجتمع الدولي.

من هذا المنطلق، برز دور رئيس الدولة باعتباره الشخص الطبيعي الذي يتصدر قمة هرم السلطة السياسية والدستورية، ويجسد في شخصه سيادة الدولة ووحدتها، ويمثلها في الداخل والخارج على حد سواء. فهو الناطق باسمها في المحافل الدولية، والمُعبّر عن إرادتها السياسية، والضامن لشرعية تصرفاتها على الساحة الدولية. وقد رسخت هذه الفكرة تدريجيًا في كل من الفقه الدستوري والقانون الدولي، حتى أصبح منصب

رئيس الدولة يُنظر إليه على نطاق واسع باعتباره الواجهة العليا للدولة، والممثل الأسمى لها في علاقاتها الخارجية، وصاحب الدور الأبرز في صياغة وتوجيه العمل الدبلوماسي .
ويتباين هذا المنصب من دولة إلى أخرى تبعًا للنظام السياسي والتقليد الدستوري السائد. ففي الأنظمة الملكية، يتجسد في شخص الملك الذي يرث العرش وفقًا لقواعد وراثية محددة، وقد يختلف لقبه من بلد لآخر: فيُسمى أحيانًا بالملك، وأحيانًا بالإمبراطور، أو الأمير، أو السلطان، أو الشيخ، وهو ما يعكس تنوع الإرث السياسي والحضاري للشعوب. أما في الجمهوريات، فإن المنصب يتجسد في رئيس الجمهورية، الذي يتولى قيادة الدولة عادة عبر الانتخاب، ويُنظر إليه باعتباره رمز السيادة الشعبية وممثل الدولة الأعلى.

غير أن هذا النموذج لم يكن ثابتًا دائمًا؛ ففي لحظات التحولات السياسية الكبرى، كالثورات أو الانقلابات أو فترات الانتقال السياسي، قد لا يقتصر المنصب على شخص واحد، بل يُسند إلى هيئة جماعية تتولى مهمة التعبير عن إرادة الدولة. وهنا برزت أنماط خاصة مثل مجلس السيادة أو المجالس الثورية، التي أدت وظائف رئيس الدولة بصورة جماعية إلى حين استقرار النظام السياسي الجديد .

وبغضّ النظر عن الشكل الذي يتخذه هذا المنصب، فإن رئيس الدولة يُعتبر، في جميع النظم، الممثل الأعلى لسيادة بلاده، والمسؤول الأول عن التعبير عن إرادتها في المجال الدولي. وقد تجلت هذه الوظيفة في ممارسات واقعية، مثل توقيع المعاهدات، واعتماد المبعوثين الدبلوماسيين، وإعلان الحروب أو إبرام اتفاقات السلام، فضلًا عن ممارسة رمزية تتمثل في استقباله رؤساء الدول الأخرى أو ممثليهم، باعتباره تجسيدًا لشخصية الدولة في أسمى معانيها.

وبذلك يظهر أن رئيس الدولة، أيًا كان لقبه أو الشكل الذي يمارس به صلاحياته، يمثل الركيزة الأساسية للعمل الدبلوماسي، والعنصر الأهم في هيكل التعبير الخارجي عن شخصية الدولة في المجتمع الدولي .

تجدر الإشارة إلى أن التباين القائم بين الدول في تسمية منصب رئيس الدولة أو في طريقة اختياره، سواء أكان ملكًا أو رئيسًا أو أميرًا أو سلطانًا، أو حتى هيئة جماعية، يظل مسألة داخلية صِرفة لا تمتد آثارها إلى نطاق القانون الدولي العام. فهذه الجوانب تتعلق بالبنية الدستورية والسياسية لكل دولة، ولا شأن للعلاقات الدبلوماسية بها من قريب أو بعيد. إن ما يعنيه المجتمع الدولي وما يركز عليه القانون الدولي ليس هو الشخص القائم بالمنصب، بل وجود سلطة عليا موحدة تجسد شخصية الدولة وتُمثلها أمام الغير. وبذلك، فإن

تغيير من يشغل منصب الرئاسة أو تبدل شكله المؤسسي لا يؤثر على استمرارية الدولة في ممارسة اختصاصاتها الدولية، ولا يخلّ بجوهر الجهاز الأعلى المسؤول عن إدارة علاقاتها الخارجية.

أما من حيث الصلاحيات التي يملكها رئيس الدولة على صعيد العلاقات الدولية، فإنها لا تُستمد مباشرة من قواعد القانون الدولي، وإنما تُحدّد وفقًا للتشريعات الوطنية، وبوجه خاص من خلال القانون الدستوري الذي يرسم معالم النظام السياسي ويوزع الاختصاصات بين السلطات. ومن هنا نلحظ أن القانون الدولي يقف موقف الحياد، تاركًا لكل دولة حرية اختيار الإطار الدستوري والقانوني الذي ينظم سلطات رئيسها، على أن يظل هذا الأخير، في النهاية، صاحب الصفة التمثيلية العليا للدولة، وان تباينت قليلا من دولة الى أخرى اتساعا وضيقا ، فمنها ما يمنحة الانفراد بتوقيع المعاهدات واعتماد الممثلين الدبلوماسيين، بينما في أنظمة أخرى يكون دوره محدودًا ويقتصر على المصادقة الشكلية بعد موافقة البرلمان أو الحكومة. فبعد كانت كل السلطات تاول لرئيس الدولة باعتباره الممثل الأعلى والأوحد للعلاقات الخارجية، اصبح يتقاسم هذه الصلاحيات مع مؤسسات أخرى كالبرلمانات أو الحكومات، في إطار سعي الدول نحو تكريس مبدأ الفصل بين السلطات وتعزيز الطابع المؤسسي لصنع القرار الدبلوماسي .

تطور دور رئيس الدولة في العلاقات الدولية

إذا ما عدنا إلى منتصف القرن التاسع عشر، نجد أن صورة رئيس الدولة كانت مختلفة تمامًا عمّا نعرفه اليوم في كثير من الأنظمة السياسية. فقد كان يُنظر إليه آنذاك بوصفه الحاكم المطلق الذي يجسد الدولة في شخصه، ويمارس كافة السلطات دون قيد أو مشاركة، سواء في الشؤون الداخلية أو على الساحة الدولية. كانت إرادته تعادل إرادة الدولة ذاتها، حتى وصل الأمر إلى أن يلتبس على الفقهاء التمييز بين شخصية الدولة كشخص قانوني معنوي وبين شخص رئيسها. فالتوقيع الذي يضعه الحاكم على معاهدة أو اتفاقية دولية، آنذاك، كان يُعتبر التزامًا نهائيًا للدولة كلها، من غير حاجة إلى موافقة سلطة أخرى. ولهذا السبب، احتل رؤساء الدول مكانة محورية في المؤتمرات الدولية الكبرى، وكانوا هم الفاعلين الرئيسيين في التفاوض على إبرام المعاهدات، بحيث غلبت إرادتهم على أي اعتبار آخر . وقد نصّت المادة السابعة من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969 على أن رؤساء الدول ورؤساء الحكومات ووزراء الخارجية يُعتبرون بحكم مناصبهم ممثلين لدولهم، ولا يحتاجون إلى تقديم وثائق تفويض رسمية عند قيامهم بالأعمال المتعلقة بإبرام المعاهدات أو اعتماد نصوصها.

غير أن هذا الوضع المطلق لم يستمر طويلًا. فمع تطور الفكر السياسي الحديث، وظهور مفاهيم جديدة مثل فصل السلطات، وسيادة الشعب، وتكريس مبدأ الدستورية، أخذت شخصية الدولة تُفهم على أنها كيان مستقل عن شخص الحاكم، وأصبح رئيس الدولة يؤدي دورًا رمزيًا أو فخريًا في بعض الأنظمة، ولا سيما في الديمقراطيات البرلمانية. ففي هذه الأنظمة، مثل بريطانيا أو إيطاليا، تقلصت سلطات رئيس الدولة بشكل ملحوظ، حتى غدا منصبه أقرب إلى رمز للوحدة الوطنية، بينما انتقلت السلطة الفعلية إلى الحكومة المنبثقة عن البرلمان المنتخب. وهكذا، بات رئيس الدولة في تلك النماذج يضطلع بمهام بروتوكولية وشكلية، مثل التصديق على القوانين أو اعتماد السفراء، دون أن يكون له دور جوهري في رسم السياسات أو في اتخاذ القرارات الدولية الكبرى.

ومع مرور الزمن، تباينت التجارب الدستورية والسياسية بين الدول، فأخذت صورة رئيس الدولة تتنوع بتنوع الأنظمة. وفي القرن العشرين، ومع تزايد التحولات السياسية والاقتصادية، اتجهت العديد من الدول، خصوصًا في إفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية، إلى تبني النظم الرئاسية التي تمنح رئيس الدولة سلطات فعلية واسعة. ففي هذه النماذج، لم يعد الرئيس مجرد رمز، بل صار مركز الثقل في صناعة القرار السياسي والدبلوماسي، يمارس سلطاته بالتعاون مع برلمان منتخب، سواء كان مكوّنًا من مجلس واحد أو مجلسين. وهذا ما أتاح له لعب دور حاسم في صياغة السياسة الخارجية، والتفاوض باسم بلده، وتوجيه بوصلتها الدولية .

ويفسر هذا التحول الدور البارز الذي يقوم به رؤساء الدول في العصر الحديث، حيث نجدهم يشاركون بانتظام في القمم الدولية، ويتولون قيادة مبادرات دبلوماسية مهمة، بل وأحيانًا يشكلون الوجه الأبرز لدولهم على الساحة العالمية. ومن هنا، يمكن القول إن وظيفة رئيس الدولة في العلاقات الدولية انتقلت من الاحتكار المطلق للسلطة في القرن التاسع عشر، إلى الوظيفة الفخرية الرمزية في الديمقراطيات البرلمانية، وصولًا إلى السلطة التنفيذية الفعلية في النظم الرئاسية المعاصرة. وهو تطور يعكس، في جوهره، التحولات العميقة التي مر بها الفكر السياسي، والتوازن بين الدولة كمؤسسة وبين الشخص الذي يجلس على قمتها وبهذا الصدد جاءات مواد الجزء الثاني من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات . [172]

[172] - المادة 6: حق الدول في إبرام المعاهدات نابع من سيادتها.،المادة 7: تحدد من له صلاحية تمثيل الدولة (رئيس الدولة، رئيس الحكومة، وزير الخارجية...).، المواد 9–11: تتناول طرق التعبير عن الرضا بالالتزام (التوقيع، التصديق، القبول، الانضمام). ، المادة 18: على الدول الامتناع عن أي عمل يخل بهدف المعاهدة بعد التوقيع وقبل التصديق ، المادة 24: تحدد أن المعاهدةتدخل حيز النفاذ وفقًا لما تم الاتفاق عليه بين الأطراف.

وبصرف النظر عمّا إذا كانت سلطات رئيس الدولة ذات طابع رمزي بروتوكولي أم سلطات فعلية واسعة، فإن موقعه يظل محوريًا في النظام القانوني والسياسي للدولة، إذ تتبلور مهامه في مجالين رئيسيين:

أولًا – على الصعيد الداخلي:

يُنظر إلى رئيس الدولة باعتباره أعلى سلطة في الكيان السياسي أو ما يصطلح عليه بـ supreme organ of the state. فهو يحتل قمة هرم الإدارة العامة (head of public administration)، ويضطلع بدور رئيس في توجيه مؤسسات الدولة وضمان سيرها المنتظم. وتختلف حدود هذه الصلاحيات من نظام إلى آخر، فقد تكون تنفيذية فعلية في النظم الرئاسية، أو رمزية وشكلية في النظم البرلمانية، غير أن مكانته القانونية تظل مرتبطة بصفته رأس الدولة الذي يعبر عن وحدتها وسيادتها.

ثانيًا – على الصعيد الخارجي:

يمثل رئيس الدولة بلاده أمام المجتمع الدولي، ويقوم بدور جوهري في إدارة شؤونها الخارجية. فهو الجهة التي تعتمد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب لديها، كما يُناط به تعيين سفراء دولته في الخارج، بل وأحيانًا اختيارهم بنفسه. وإلى جانب ذلك، يتولى إصدار أو التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية المبرمة مع غيرها من الدول أو المنظمات الدولية، وهو ما يعكس مكانته كصوت رسمي للدولة في المحافل الخارجية. ولا يقتصر دوره على الإجراءات الشكلية، بل قد ينخرط بشكل مباشر في معالجة القضايا الدولية الحساسة، سواء عبر الزيارات الرسمية الثنائية، أو من خلال المشاركة في اجتماعات المنظمات الدولية. ولعل المثال البارز على ذلك ما وقع في عام 1960، حين شهدت الجمعية العامة للأمم المتحدة حضورًا غير مسبوق لرؤساء الدول، الذين ناقشوا بأنفسهم قضايا مصيرية، مما جسّد بوضوح الأهمية المتزايدة للدور الشخصي لرؤساء الدول في السياسة العالمية. كما تتجلى هذه الأهمية في مشاركتهم في المؤتمرات الدولية رفيعة المستوى، أو ما يُعرف بـقمم القادة (summit conferences)، التي أصبحت أداة رئيسية لإدارة الأزمات وبناء التوافقات الدولية .

غير أن هذه المكانة تثير تساؤلًا قانونيًا بالغ الأهمية: إذا تجاوز رئيس الدولة الصلاحيات التي يحددها له الدستور، فهل تظل تصرفاته ملزمة للدولة في نظر القانون الدولي؟ على سبيل المثال، لو أن رئيس الدولة أجرى بنفسه مفاوضات دولية، ووقّع معاهدة باسم بلده، ثم قام بالتصديق عليها منفردًا رغم أن الدستور

يشترط موافقة البرلمان على مثل هذا التصديق، فهل تُعتبر دولته ملزمة بهذه المعاهدة؟ هذا السؤال يفتح الباب أمام نقاش معمّق بين الفقهاء والقانونيين حول التداخل بين قواعد القانون الداخلي والالتزامات الدولية، وحول مدى إمكانية تمسك الدولة بعيوب داخلية في إجراءاتها الدستورية لتفادي مسؤولياتها الخارجية [173].

أثار التساؤل المتعلق بمدى إلزامية التصرفات الصادرة عن رئيس الدولة لدولته، حتى في حال تجاوز حدود الصلاحيات المرسومة له في الدستور، جدلًا واسعًا بين الفقهاء. فقد انقسمت الآراء القانونية حول هذه المسألة بين من يذهب إلى إطلاق صلاحيات رئيس الدولة في المجال الخارجي، ومن يرى أن هذه الصلاحيات ينبغي أن تُفهم في ضوء القيود الدستورية الداخلية.

ومن أبرز الأصوات المؤيدة للرأي الأول الفقيه الفرنسي لويس دلبيز، الذي اعتبر أن رئيس الدولة، بحكم موقعه كجهاز العلاقات الدولية الأعلى في بلاده، يتمتع بسلطات غير محدودة في هذا المجال. وبناءً على ذلك، فإن أي عمل يقوم به بصفته الرسمية – سواء كان توقيعًا لمعاهدة أو اعتمادًا لسفير أو التزامًا دوليًا – يُنسب مباشرة إلى الدولة ذاتها، ويُنظر إليه على أنه صادر عن شخصيتها القانونية لا عن شخص الحاكم .

ويرى دلبيز أن هذه القاعدة لم تنشأ اعتباطًا، بل تعود جذورها إلى الحقبة التي كانت فيها الملكيات المطلقة هي النمط السائد في الحكم، حيث كان الملك يُجسد الدولة بشخصه، وتمتزج إرادته الخاصة بإرادة الدولة ذاتها. ومن هنا تبلورت فكرة أن تصرفات رئيس الدولة في المجال الدولي لا يمكن الطعن فيها أو تقييد آثارها بحجة مخالفتها للنظام الدستوري الداخلي.

في مقابل الاتجاه الذي يمنح رئيس الدولة سلطات مطلقة في المجال الخارجي، ظهر رأي آخر أكثر توازنًا يرى أن المسألة لا تُفهم على نحو قطعي، وإنما تخضع للتفريق بين حالتين مختلفتين. فإذا كان رئيس الدولة قد تجاوز بوضوح نصوص الدستور وانتهكها بشكل صريح، فإن التصرفات التي تصدر عنه في هذه الحالة لا تُلزم الدولة دوليًا، لأنها لم تصدر في حدود الاختصاص الذي يقره القانون الداخلي. أما إذا كان الفعل محل خلاف أو قابلًا للتأويل في تفسير النصوص الدستورية، فإن تصرفاته تُلزم الدولة، إذ يُفترض فيه

[173] - المادة 19: للدولة أن تُبدي تحفظًا على معاهدة عند توقيعها أو تصديقها عليها، ما لم يكن التحفظ محظورًا أو غير متوافق مع هدف المعاهدة وغرضها. المادة 20–21: توضح آثار قبول أو رفض التحفظ من قبل الدول الأخرى. المادة 23: تحدد الشكل والإجراءات الخاصة بإبداء التحفظات وسحبها.

حينئذٍ أنه يعمل ضمن هامش السلطة المخولة له. وهكذا يحاول هذا الاتجاه أن يوفق بين احترام الدستور الداخلي للدولة وبين متطلبات استقرار العلاقات الدولية [174].

لكن ثمة تيار اخرأكثر صرامة، يرفض الاعتراف باستقلال القانون الدولي عن القيود الدستورية، ويؤكد أن هذه القيود يجب أن تكون ذات أثر مباشر في تحديد مدى أهلية رئيس الدولة لإلزام بلاده. ومن أبرز ممثلي هذا الاتجاه الفقيه الشهير أوبنهايم ، الذي اعتبر أن جميع الصلاحيات التي يمارسها رئيس الدولة في المجال الدولي يجب أن تُقرأ دائمًا على ضوء القانون الداخلي، لأنه المرجع الحقيقي لمعرفة حدود سلطته، ويذهب إلى أن رئيس الدولة لا يتصرف بصفته الشخصية أو لمصلحة فردية، وإنما يمارس صلاحياته بالنيابة عن الدولة، وبالتالي فإن تجاوزه للإجراءات الدستورية يجعل تصرفه غير مشروع، لا داخليًا فحسب، بل أيضًا دوليًا. ولتوضيح ذلك يضرب مثالًا بالتصديق على المعاهدات الدولية: فإذا نص دستور دولة معينة على أن التصديق لا يكون صحيحًا إلا بعد موافقة البرلمان، فإن إقدام رئيس الدولة على التصديق بمفرده يشكّل تجاوزًا لسلطاته. وفي هذه الحالة، لا تكون المعاهدة ملزمة للدولة، لأنها لم تستوفِ الشروط الشكلية التي يفرضها دستورها، معنى ذلك انه لا يفصل بين القانونين الداخلي والدولي، بل يرى أن الأول يُسهم مباشرة في تحديد مضمون الثاني. فالسيادة – بحسب رؤيته – لا تعني إقصاء الدستور عن المجال الخارجي، بل على العكس، إن احترام النصوص الدستورية هو ما يمنح التصرفات الدولية قوتها وشرعيتها .

ويرى فريق من الفقهاء أن ما يقوم به رئيس الدولة من أفعال أو تصرفات لا يُنسب مباشرة إلى الدولة التي يمثلها، إلا في الحدود التي يخولها له القانون الداخلي. فالرئيس، في هذا التصور، ليس فوق النظام الدستوري ولا مستقلًا عنه، بل يظل مقيدًا بالإطار الذي يحدده له دستور بلاده. ويُعد هذا الرأي الأقرب إلى الصواب، لأنه يعكس الطبيعة المركّبة للقواعد التي تحكم العلاقات الدولية، إذ تتداخل فيها عناصر من القانون الدولي العام مع أخرى من القانون الداخلي .

فجميع المسائل المرتبطة باختصاصات أجهزة الدولة الداخلية، وبخاصة تلك المعنية بإدارة علاقاتها الخارجية، إنما تُحسم أولًا وأخيرًا بالقانون الدستوري الوطني. وهذا يجعل هذه القواعد الداخلية ملزمة ليس

[174] - اهم المبادئ التي ارستها اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات 1969 ، سيادة الدولة ورضاها أساس الالتزام.،وجوب تنفيذ المعاهدات بحسن نية. ، عدم جواز التذرع بالقانون الداخلي لعدم التنفيذ. ، بطلان أي معاهدة تخالف قاعدة آمرة من قواعد القانون الدولي. ، إمكانية إنهاء المعاهدة عند تغير الظروف الجوهرية.

فقط للدولة ذاتها، بل أيضًا لأشخاص القانون الدولي الآخرين عند تعاملهم مع ممثليها، بحيث يُنظر إلى الرئيس باعتباره يتصرف ضمن صلاحيات محددة، لا بوصفه سلطة مطلقة.
وقد كرس العرف الدولي هذا المبدأ من خلال الممارسة العملية، حيث درجت الدول على أن تُخطر بعضها البعض بشكل رسمي بأسماء رؤسائها، وألقابهم، ونطاق صلاحياتهم، بل وأي تعديلات قد تطرأ على شاغل منصب رئيس الدولة أو على سلطاته. ويتم هذا الإخطار عادة عبر القنوات الدبلوماسية، وهو ما يضمن وضوح المراكز القانونية ويحول دون نشوء نزاعات أو لبس في مدى أهلية الرئيس في مباشرة بعض التصرفات الدولية.

من أبرز القواعد الراسخة في القانون الدولي العام أن مسألة تغيير رئيس الدولة، سواء تم هذا التغيير بطرق مشروعة أو غير مشروعة، تظل شأنًا داخليًا صرفًا لا يجوز للدول الأخرى التدخل فيه. فإذا جرى انتقال السلطة بشكل قانوني، عبر انتخابات أو آليات دستورية، فإن على المجتمع الدولي أن يتعامل مع الإعلان الرسمي الصادر عن الدولة بهذا الخصوص كأمر نافذ لا مجال لمراجعته أو الاعتراض عليه، إذ يُعتبر أي رفض أو تعليق بمثابة تدخل غير مقبول في الشؤون الداخلية، وهو ما يتعارض مع مبدأ السيادة الوطنية.

والأمر لا يختلف كثيرًا إذا ما وقع التغيير عبر وسائل غير مشروعة، كالثورات أو الانقلابات أو الاستيلاء على الحكم بالقوة. فالقانون الدولي لا ينظر إلى الكيفية التي جرى بها التغيير بقدر ما يهتم بالنتيجة: هل النظام الجديد تمكن من بسط سيطرته الفعلية على أجهزة الدولة وأقاليمها؟ فإذا تحقق هذا الشرط، تصبح له صفة السلطة الحاكمة التي تمثل الدولة في علاقاتها الخارجية، حتى لو لم يحظَ باعتراف رسمي من الدول الأخرى [175] .

تثور إشكالية دقيقة في القانون الدولي عندما يبرز أكثر من طرف يدّعي شغل منصب رئاسة الدولة في الوقت ذاته. ففي حال تمكن أحد هؤلاء الأطراف من بسط سيطرته الفعلية على مؤسسات الحكم والأرض، بينما عجز الطرف الآخر عن ذلك، تميل الدول الأجنبية إلى الاعتراف بالأول والتعامل معه بوصفه الممثل الواقعي للدولة، حتى وإن ظل منافسه متمسكًا باللقب دون سلطة فعلية. وقد عرف الواقع الدولي أمثلة متعددة لهذا الوضع، من أبرزها الحالة اليمنية التي شهدت وجود أكثر من طرف يعلن نفسه رئيسًا، غير أن الاعتراف

[175] - ويستند هذا المبدا الى المادة (7/2) من ميثاق الأمم المتحدة التي تؤكد ان مايتعلق بالنظام السياسي لاي دولة يظل داخليا خالصا.

الخارجي انحاز في النهاية إلى الجهة التي امتلكت السيطرة الفعلية على أجهزة الدولة وأقاليمها. ويؤكد هذا أن معيار القوة الفعلية والسيطرة الواقعية يظل الأداة الحاسمة في تقرير شرعية التمثيل الدولي، متقدمًا بذلك على أي جدل حول الأسس الدستورية أو طرق الوصول إلى الحكم.

غير أن المعضلة تبلغ أقصى تعقيداتها عندما تنقسم الدولة داخليًا بين أطراف متعددة، دون أن يتمكن أي منها من فرض سيطرة شاملة على الأرض أو الأجهزة الحكومية. ففي هذه الحالات، حيث يظل ميزان القوى متذبذبًا ومفتوحًا على احتمالات شتى، فإن القاعدة المستقرة في القانون الدولي تُلزم الدول الأخرى بالامتناع عن التدخل المباشر أو الانحياز إلى أحد الأطراف، احترامًا لمبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول المستقلة، وهو المبدأ الذي يشكل أحد أعمدة ميثاق الأمم المتحدة. ويفترض أن يستمر هذا الموقف المحايد حتى تُحسم المنافسة الداخلية لصالح طرف يتمكن من فرض سيطرته الفعلية على الدولة، وعندئذ فقط يحوز صفة الممثل الشرعي لها أمام المجتمع الدولي .
لكن على الرغم من وضوح هذا الموقف القانوني، تكشف الممارسات الدولية أن الواقع السياسي لا يسير دائمًا وفق ما يقتضيه القانون. فكثيرًا ما تتجاهل الدول الكبرى أو المؤثرة هذه القاعدة، وتتعامل مع الأوضاع الداخلية في الدول الأخرى من منظور مصالحها الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية. ولهذا، نرى أن بعض الدول تسارع إلى الاعتراف بأحد الأطراف المتصارعة باعتباره "الممثل الشرعي"، بينما تتخذ دول أخرى موقفًا معاكسًا وتدعم الطرف المنافس، الأمر الذي يعمّق الانقسام الداخلي ويحوّل الصراع المحلي إلى أزمة ذات أبعاد إقليمية أو دولية .

غير أن الإشكالية تزداد تعقيدًا عندما تتخذ بعض الدول موقفًا متعنتًا فترفض الاعتراف بالنظام الجديد، حتى بعد أن يكون قد فرض سلطته الفعلية على أرض الواقع وأخضع معارضيه. فمثل هذا الامتناع يُعد في جوهره مخالفة صريحة لما استقر عليه القانون الدولي العام، الذي يُلزم الدول بالتعامل مع السلطة القائمة بحكم سيطرتها الفعلية على الدولة. وغالبًا ما يترتب على هذا الموقف المتشدد نتائج خطيرة، من أبرزها قطع العلاقات الدبلوماسية أو تجميدها لفترات طويلة.

ورغم هذه التجاذبات السياسية، يظل من الثابت أنه لا توجد قاعدة قاطعة في القانون الدولي تحدد بدقة مطلقة صلاحيات رئيس الدولة في مجال العلاقات الخارجية. فالمرجع الأساس في هذا الصدد يظل القانون الداخلي، وبخاصة النصوص الدستورية لكل دولة، التي تُبيّن على نحو أوضح طبيعة اختصاصات رئيس الدولة

وحدود سلطاته. ومع ذلك، يمكن القول من منظور عام إن رئيس الدولة، بحكم موقعه كأعلى سلطة تمثل بلاده في المحافل الخارجية، يباشر مجموعة من المهام التقليدية في العلاقات الدولية، مثل اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب، وتعيين سفراء بلاده لدى الدول الأخرى، وتوقيع المعاهدات أو التصديق عليها، فضلًا عن المشاركة المباشرة في بعض القضايا الدولية الحساسة عبر القمم أو الزيارات الرسمية أو الاجتماعات الكبرى [176].

من بين أبرز المهام التقليدية التي يضطلع بها رئيس الدولة، تبرز تلك ذات الطابع الرمزي والدبلوماسي غير الرسمي، والتي تُعد أداة مهمة في ترسيخ أواصر الصداقة والتقدير المتبادل بين الدول. فهذه المهام، وإن بدت شكلية في ظاهرها، تحمل دلالات سياسية وقانونية عميقة، لأنها تُجسد المكانة الدولية للدولة وتُظهر اعترافها بالآخرين على نحو يرسخ مبادئ الاحترام المتبادل في العلاقات الدولية.

ومن الممارسات الراسخة في هذا السياق قيام رئيس الدولة بتوجيه رسائل التهنئة بمناسبة الأعياد الوطنية للدول الصديقة، أو عند انتخاب رؤساء دول جدد وتوليهم مقاليد السلطة، أو حتى عند إعادة انتخابهم لولاية جديدة. ويُنظر إلى هذه الخطوات بوصفها جزءًا من الأعراف الدبلوماسية المستقرة التي تُسهم في بناء مناخ من الثقة وتعزيز الروابط بين الشعوب والدول، فضلًا عن كونها وسيلة غير مباشرة للتعبير عن المواقف السياسية أو تفضيلات الدولة في محيطها الدولي .

وفي الماضي، كانت هذه المظاهر البروتوكولية تتخذ شكلًا أكثر رسمية ومباشرة، حيث اعتادت الدول، وخاصة الملكية منها، على إرسال بعثات رسمية رفيعة المستوى لتمثيلها في المناسبات الكبرى التي تخص رؤساء الدول أو الأسر المالكة. فكان حضور ممثلين رسميين في حفلات تتويج الملوك، أو في الاحتفالات الوطنية ذات الطابع التاريخي، أو حتى في الجنازات الملكية، ممارسة مألوفة تحمل في طياتها رسائل سياسية واضحة تتعلق بالاعتراف والاحترام والتقارب بين الدول.

وهكذا، يمكن القول إن هذه الاتصالات الرمزية، على بساطتها الظاهرية، كانت ولا تزال جزءًا لا يتجزأ من تقاليد العمل الدبلوماسي، لأنها تُعبر عن هوية الدولة ومكانتها، وتُعزز صورتها في المحافل الدولية، بما يجعلها أداة فعّالة ضمن أدوات السياسة الخارجية الحديثة .

---

[176] - هذه المواد فسرت الكثير من المسائل بهذا الصدد- المادة 26 (مبدأ العقد شريعة المتعاقدين - Pacta sunt servanda):، كل معاهدة نافذة تُلزم أطرافها ويجب تنفيذها بحسن نية. ، المادة 27: لا يجوز للدولة أن تحتج بقانونها الداخلي لتبرير عدم تنفيذ معاهدة. ، المواد 31–33: تضع القواعد العامة لتفسير المعاهدات:، تفسير بحسن نية. ، وفقًا للمعنى العادي للألفاظ. ، في ضوء موضوع المعاهدة وغرضها.، يمكن الرجوع إلى الأعمال التحضيرية إذا كان هناك غموض.

من بين الاختصاصات التقليدية التي يباشرها رئيس الدولة وفقًا لقواعد القانون الدولي العام، تبرز تلك المتعلقة بالمجاملات الدولية والاتصالات الرمزية، وهي اختصاصات تختلف في ممارستها باختلاف النظم الدستورية وطبيعة النظام السياسي السائد في كل دولة. ففي النظم الجمهورية على وجه الخصوص، اتسمت هذه الممارسات بقدر أكبر من المرونة والبساطة مقارنة بالأنظمة الملكية ذات الطابع البروتوكولي الصارم.

فقد أصبح من المألوف أن يقوم رئيس الدولة، عند وقوع أحداث دولية معينة، بتوجيه رسائل تهنئة أو تعزية إلى نظرائه من قادة الدول الأخرى. ويظهر ذلك جليًا في مناسبات مثل الأعياد الوطنية، أو عند انتخاب رئيس جديد وتوليه مهامه، أو عند إعادة انتخابه، فضلًا عن حالات تقديم التعازي الرسمية عند وفاة رؤساء أو شخصيات بارزة، وكذلك رسائل التضامن والدعم عند وقوع كوارث طبيعية أو أحداث مأساوية جسيمة تمس شعوب الدول الأخرى.

وتتنوع آليات ممارسة هذا الاختصاص تبعًا للنظام السياسي لكل دولة؛ ففي بعض الدول، يقوم رئيس الجمهورية نفسه بهذه المهام بشكل مباشر، حيث يوجه الرسائل أو يشارك في المناسبات بصفته الممثل الأعلى للدولة. بينما في دول أخرى، قد تُناط هذه المهام إلى وزراء أو وفود رسمية تُكلّف بتمثيل الدولة في تلك المناسبات، من دون أن يُغيّر ذلك من المبدأ الأساسي الذي يكرّس لرئيس الدولة صلاحية مباشرة هذه الاختصاصات، باعتباره التجسيد الأسمى لإرادة الدولة وسيادتها. وبذلك، يتضح أن هذه الاختصاصات الرمزية، وإن كانت في ظاهرها شكلية، فإنها تُعبر عن حضور الدولة في الساحة الدولية، وتُسهم في تعزيز مكانتها وترسيخ علاقاتها الخارجية عبر قنوات المجاملة الدبلوماسية التي تُعد من التقاليد الراسخة في القانون الدولي والعرف الدبلوماسي .

ولهذا، فإن دراسة دور رئيس الدولة في هذا المجال تستلزم دائمًا الرجوع إلى القوانين الداخلية لكل دولة لتحديد نطاق السلطات الفعلية الممنوحة له، وما إذا كان يمكنه مباشرة هذه المهام بشكل شخصي أم تفويضها لغيره. وما يميز هذه الصلاحيات هو طابعها الرمزي والدبلوماسي معًا، فهي تجمع بين إظهار الاحترام للدول الأخرى والحفاظ على مكانة الدولة الممثلة، بما يعكس توازن القوة والمصلحة في العلاقات الدولية .

قد تستدعي ممارسة رئيس الدولة لبعض اختصاصاته الانتقال إلى خارج حدود بلاده، سواء من خلال القيام بزيارات رسمية إلى دول أخرى، أو المشاركة في مؤتمرات القمة الدولية والاجتماعات رفيعة المستوى للمنظمات الإقليمية والعالمية، أو حضور مناسبات سياسية ودبلوماسية ذات بعد رمزي. كما قد يسافر رئيس الدولة لأغراض شخصية بحتة، مثل تلقي العلاج الطبي أو قضاء فترات للراحة والاستجمام.

وفي جميع هذه الحالات، يظل رئيس الدولة مُمثلاً لأعلى سلطة في بلاده، ما يثير تساؤلات جوهرية حول طبيعة الحماية القانونية التي يتمتع بها أثناء وجوده خارج إقليمه الوطني. وهنا يبرز مفهوم الحصانات والامتيازات المقررة لرؤساء الدول في القانون الدولي، والتي تهدف إلى ضمان احترام مكانتهم، وتوفير الحماية الكاملة لهم ضد أي شكل من أشكال التعرض أو التدخل في شؤونهم، سواء على المستوى الشخصي أو أثناء ممارستهم لمهامهم الرسمية .

وإلى جانب ذلك، يقر القانون الدولي لرؤساء الدول حصانة قضائية واسعة أمام المحاكم الأجنبية، بحيث يُمنع إخضاعهم لأي شكل من أشكال المساءلة أو المحاكمة عن أفعالهم أثناء فترة ممارستهم لمهامهم الرسمية. وينطلق هذا المبدأ من اعتبار أن رئيس الدولة يُمثل سيادة بلاده، وأن المساس به قضائيًا يُعد مساسًا بسيادة الدولة ذاتها.

كما تُمنح لرئيس الدولة في أثناء وجوده بالخارج مجموعة من الامتيازات المالية والإدارية التي تُيسر له ممارسة وظائفه الدستورية دون عوائق. وتشمل هذه الامتيازات توفير المقرات والإمكانات اللازمة، وضمان وسائل الاتصال الآمنة، وتخصيص موارد كافية تسمح له بالقيام بمهامه في إطار يحفظ مكانة الدولة التي يمثلها. وبناءً على ذلك، يمكن تقسيم الحصانات والامتيازات المقررة لرئيس الدولة إلى ثلاثة محاور أساسية:

- الحماية الشخصية التي تضمن سلامته الجسدية والمعنوية.
- الحصانة القضائية التي تعفيه من الخضوع لسلطات القضاء الأجنبي.
- الحصانة من القضاء المدني او الامتيازات المالية والإدارية التي تُتيح له ممارسة مهامه بكفاءة واستقلالية.

وبهذا الإطار الشامل، يظل وجود رئيس الدولة في الخارج محاطًا بضمانات قانونية ودبلوماسية تكفل له أداء وظائفه العليا على نحو يعكس مكانة الدولة وهيبتها في المجتمع الدولي .

أولًا – الحماية الشخصية (Personal Inviolability):

يُعد مبدأ عدم المساس بشخص رئيس الدولة أثناء وجوده في إقليم دولة أجنبية من القواعد المستقرة في فقه القانون الدولي العام، وهو من أقدم صور الحصانات التي حظيت بإجماع دولي واسع. فالأساس الذي يقوم عليه هذا المبدأ هو أن رئيس الدولة يُمثل رمز السيادة الوطنية لدولته، وبالتالي فإن أي تعرض لشخصه يُعتبر مساسًا مباشرًا بهذه السيادة. ولهذا، فإن الحماية المقررة له تمتد لتشمل جميع الأفعال التي قد تُقيد حريته أو تنال من مكانته، فلا يجوز اعتقاله أو احتجازه أو إخضاعه لأي إجراء قسري من جانب السلطات الأجنبية.

وتتسع هذه الحماية لتغطي مختلف الجوانب المتعلقة بشخص الرئيس ومحيطه، بما في ذلك مقر إقامته الرسمي أو المؤقت، وأمواله وممتلكاته وأمتعته، فضلًا عن مراسلاته الرسمية والخاصة على حد سواء. فالمبدأ يقوم على فكرة أن رئيس الدولة، أينما وُجد، يظل محاطًا بحرمة قانونية تحميه من أي تدخل غير مشروع في حياته أو شؤونه.

غير أن هذه الحماية لا تعني أنها مطلقة بلا قيود. فإذا تبيّن أن وجود رئيس الدولة في أراضي الدولة المضيفة قد يُشكل تهديدًا جديًا لأمنها القومي أو لاستقرارها الداخلي، يكون من حق السلطات هناك أن تطلب منه مغادرة أراضيها فورًا. وإذا رفض الامتثال، تستطيع الدولة اتخاذ تدابير غير قسرية، مثل مرافقة الرئيس حتى الحدود أو تنظيم خروجه بطريقة تضمن احترام مكانته، دون أن يصل الأمر إلى محاكمته أو احتجازه، وذلك حفاظًا على التوازن بين واجب الحماية ومقتضيات الأمن الوطني للدولة المضيفة.

إلى جانب ذلك، تُلقى على عاتق الدولة المضيفة مسؤولية خاصة تتمثل في توفير حماية أمنية فعالة للرئيس الضيف خلال فترة وجوده على أراضيها. وهذه المسؤولية لا تقتصر على حماية سلامته الجسدية فقط، بل تشمل أيضًا صون كرامته ومنع أي محاولات للنيل من هيبته، سواء عبر الاعتداءات المادية أو الحملات الإعلامية أو أي صور من صور الإهانة العلنية. وفي حال قصّرت الدولة في القيام بهذه المهمة أو لم تُوفر التدابير الكافية، فإنها تُعد مسؤولة دوليًا عن أي ضرر يلحق برئيس الدولة الأجنبية.

كما تُلزم القواعد الدولية الدول المضيفة بإقرار تشريعات داخلية تتضمن عقوبات رادعة لكل من يُحاول الاعتداء على رئيس دولة أجنبية. وتشمل هذه العقوبات الأفعال المادية المباشرة، وكذلك الاعتداءات المعنوية التي قد تتم عبر الصحافة أو وسائل الإعلام، إدراكًا لأهمية الدور الرمزي لرؤساء الدول في العلاقات الدولية وضرورة الحفاظ على حرمة من يمثلون سيادة دولهم .

ثانيًا – الحصانة القضائية (Judicial Immunity):

تُعد الحصانة القضائية من أبرز الامتيازات التي يتمتع بها رئيس الدولة في إطار القانون الدولي، وهي تنقسم بوجه عام إلى نوعين رئيسيين: الحصانة أمام المحاكم المدنية و الحصانة أمام المحاكم الجنائية. ويُقصد بها إعفاء رئيس الدولة من الخضوع لاختصاص القضاء الأجنبي، بما يضمن حمايته من أي مساءلة قانونية أثناء وجوده في أراضي دولة أخرى.

وفيما يتعلق بالشق الجنائي، أو ما يُعرف بـ الحصانة من الولاية القضائية الجنائية (Criminal Jurisdiction Immunity)، يتمتع رئيس الدولة بحماية مطلقة تقريبًا أثناء وجوده خارج بلاده، سواء كانت زيارته ذات طابع رسمي أو خاص. وبموجب هذه القاعدة، تمتنع محاكم الدولة المضيفة عن ملاحقته أو محاكمته في أي قضية جنائية، حتى وإن تعلقت بمخالفات بسيطة، مثل خرق قواعد المرور أو أي سلوك جنائي آخر. ويُعتبر إخضاع رئيس دولة أجنبية لأي إجراء من هذا النوع خرقًا صارخًا للقانون الدولي واعتداءً مباشرًا على حصانته الشخصية.

غير أن هذا الامتياز لا يعني إعفاء الرئيس من المسؤولية بصورة مطلقة، بل يُحمّل دولته الأصلية واجب متابعة أي تصرف مخالف للقانون قد يصدر عنه. فإذا ارتكب رئيس الدولة فعلًا جنائيًا أثناء وجوده في الخارج، فإن سلطات الدولة المضيفة لا تملك سوى اللجوء إلى القنوات الدبلوماسية لمطالبة دولته باتخاذ ما يلزم من إجراءات، سواء عبر التحقيق، أو محاسبة المسؤول، أو تعويض الضرر الناشئ عن الفعل. وفي حال امتنعت الدولة عن التجاوب، يمكن للدولة المضيفة أن تلجأ إلى وسائل ضغط مشروعة في إطار العلاقات الدولية، مثل تقديم احتجاج رسمي، أو فرض قيود دبلوماسية، أو حتى قطع العلاقات.

وبذلك، يتضح أن الحصانة القضائية المقررة لرئيس الدولة لا تُعد حماية مطلقة لشخصه بقدر ما هي انعكاس لاعتبارات السيادة الدولية، إذ ينظر القانون الدولي إلى الرئيس باعتباره التجسيد الحي لسيادة دولته، وأي مساس به يُعتبر في جوهره مساسًا بكيان الدولة ذاتها .

من المهم عند دراسة وضع رؤساء الدول في القانون الدولي التمييز بوضوح بين نوعين من المسؤوليات القانونية: من المهم عند دراسة وضع رؤساء الدول في القانون الدولي التمييز بوضوح بين نوعين من المسؤوليات القانونية: الأولى هي الحصانة الجنائية أمام المحاكم الوطنية الأجنبية، والثانية هي المسؤولية الجنائية الدولية عن الجرائم الكبرى.

ففيما يخص الصنف الأول، يتمتع رئيس الدولة بحصانة شبه مطلقة أمام المحاكم الوطنية في أي دولة أجنبية يوجد على أراضيها. وبمقتضى هذه الحصانة، لا يجوز للسلطات القضائية أو الأمنية في تلك الدولة أن تقوم بتوقيفه، أو محاكمته، أو حتى مساءلته جنائيًا، سواء تعلّق الأمر بمخالفات بسيطة مثل خرق القوانين المرورية، أو بجرائم جسيمة تدخل ضمن نطاق تشريعاتها الداخلية. هذه الحماية مرتبطة بوضعه الرسمي باعتباره رمزًا لسيادة الدولة وتجسيدًا لسلطتها العليا، بحيث يُعتبر أي مساس به مساسًا بالدولة نفسها.

لكن هذه القاعدة لا تمتد لتغطي الجرائم الدولية الكبرى التي تُصنّف بأنها تهديد مباشر للإنسانية جمعاء. وتشمل هذه الجرائم: جرائم الحرب، الجرائم ضد الإنسانية، الإبادة الجماعية، والجرائم العدوانية العابرة للحدود. فهذه الأفعال تُعد انتهاكًا صارخًا للقانون الدولي العام، الذي يُقدّم مصلحة المجتمع الدولي بأسره على أية اعتبارات تتعلق بالحصانة الفردية أو بالصفة الرسمية لرئيس الدولة.

وقد أكدت التجربة التاريخية هذا الاتجاه بجلاء. ففي أعقاب الحرب العالمية الأولى، بدأت تتشكل ملامح مبدأ عدم الاعتداد بالحصانة أمام الجرائم الدولية، لكن التطبيق العملي الأوسع جاء بعد الحرب العالمية الثانية، من خلال محاكمات نورمبرغ الشهيرة. ففي الأول من أكتوبر عام 1946، أصدرت المحكمة العسكرية الدولية أحكامها ضد كبار مجرمي الحرب النازيين، مقررة أن الحصانات الرسمية، بما في ذلك موقع رئيس الدولة أو أي منصب حكومي رفيع، لا تُعفي أصحابها من المساءلة الدولية. وهكذا ترسخ مبدأ أن الشرعية الدولية أعلى من الاعتبارات الوطنية، وأن الجرائم الجسيمة بحق الإنسانية لا يمكن أن تمر دون عقاب، مهما كانت الصفة أو الحصانة التي يتمتع بها مرتكبها. الأولى هي الحصانة الجنائية أمام المحاكم الوطنية الأجنبية، والثانية هي المسؤولية الجنائية الدولية عن الجرائم الكبرى.

ففيما يخص الصنف الأول، يتمتع رئيس الدولة بحصانة شبه مطلقة أمام المحاكم الوطنية في أي دولة أجنبية يوجد على أراضيها. وبمقتضى هذه الحصانة، لا يجوز للسلطات القضائية أو الأمنية في تلك الدولة أن تقوم بتوقيفه، أو محاكمته، أو حتى مساءلته جنائيًا، سواء تعلّق الأمر بمخالفات بسيطة مثل خرق القوانين المرورية، أو بجرائم جسيمة تدخل ضمن نطاق تشريعاتها الداخلية. هذه الحماية مرتبطة بوضعه الرسمي باعتباره رمزًا لسيادة الدولة وتجسيدًا لسلطتها العليا، بحيث يُعتبر أي مساس به مساسًا بالدولة نفسها.

لكن هذه القاعدة لا تمتد لتغطي الجرائم الدولية الكبرى التي تُصنّف بأنها تهديد مباشر للإنسانية جمعاء. وتشمل هذه الجرائم: جرائم الحرب، الجرائم ضد الإنسانية، الإبادة الجماعية، والجرائم العدوانية العابرة للحدود. فهذه الأفعال تُعد انتهاكًا صارخًا للقانون الدولي العام، الذي يُقدّم مصلحة المجتمع الدولي بأسره على أية اعتبارات تتعلق بالحصانة الفردية أو بالصفة الرسمية لرئيس الدولة.

وباختصار، الحصانة الجنائية تحمي رئيس الدولة أمام المحاكم الوطنية الأجنبية، بينما المسؤولية الجنائية الدولية تلزم الرئيس أمام المجتمع الدولي إذا ارتكب جرائم جسيمة تنتهك القانون الدولي، وهو ما يمثل قاعدة أساسية لفصل الشخص الرسمي عن مسؤوليته الدولية في الجرائم الكبرى .

ثالثًا – الحصانة في مواجهة القضاء المدني (Civil Jurisdiction Immunity):

على عكس الحصانة الجنائية التي تتمتع بقبول شبه مطلق في فقه القانون الدولي والممارسة العملية، تثير مسألة الحصانة المدنية لرؤساء الدول الأجنبية نقاشًا أوسع وخلافًا أشد بين الفقهاء والأنظمة القضائية. فالمسألة لا تتعلق بوجود الحصانة من عدمها، بل بمدى نطاقها وحدودها، وما إذا كانت تشمل جميع التصرفات التي يقوم بها الرئيس، أم تقتصر فقط على ما يتصل بوظيفته الرسمية.

ويُعد التمييز بين الأعمال الرسمية (Official Acts) و الأعمال الخاصة (Private Acts) جوهريًا لفهم هذه الإشكالية.

بالنسبة للأعمال الرسمية، مثل: تعيين كبار المسؤولين، تنظيم العلاقة بين سلطات الدولة، توقيع المعاهدات الدولية والمصادقة عليها، إلقاء خطابات باسم الدولة في المحافل العالمية، أو اتخاذ قرارات ذات طابع سيادي، فإن الحصانة تُعتبر مطلقة ولا جدال بشأنها. ذلك لأن هذه التصرفات لا تُنسب إلى الرئيس كشخص طبيعي، بل تُنسب مباشرة إلى الدولة التي يمثلها، ما يجعل إخضاعها لرقابة المحاكم الأجنبية أمرًا غير مقبول قانونيًا، لأنه يُعد مساسًا بسيادة الدولة ذاتها.

أما فيما يتعلق بالأعمال الخاصة، مثل شراء عقارات، الدخول في عقود تجارية أو مالية، الاقتراض من بنوك أجنبية، أو أي التزامات شخصية خارج نطاق ممارسة السلطة الرسمية، فإن الجدل يشتد حول ما إذا كان ينبغي أن يتمتع الرئيس بالحصانة في هذه الحالات. وتُظهر الممارسة القضائية الدولية تباينًا واضحًا: القضاء الإنجليزي استقر على منح رؤساء الدول الأجنبية حصانة شبه مطلقة، حتى فيما يخص الأعمال الخاصة، مبررًا ذلك بأن مجرد مثول رئيس الدولة أمام محكمة أجنبية قد يُفهم على أنه تدخل غير مشروع في شؤون الدولة التي يمثلها، بما يشكل انتقاصًا من سيادتها. المحاكم الأمريكية تبنّت توجهًا مشابهًا إلى حد بعيد، حيث ميّزت بين السيادة الوطنية والمساءلة الفردية، لكنها مالت في أغلب القضايا إلى تغليب منطق الحصانة المطلقة باعتباره أكثر انسجامًا مع قواعد العلاقات الدولية، ولضمان عدم إعاقة الرئيس عن ممارسة مهامه العليا نتيجة نزاعات مدنية قد تُستغل أحيانًا لأهداف سياسية.

وبذلك، يتضح أن الحصانة المدنية لرؤساء الدول لا تزال موضوعًا معقدًا، تتأرجح فيه الممارسات بين حماية سيادة الدولة بشكل مطلق، وبين محاولات متزايدة لتقييد الحصانة في مجال التصرفات الخاصة، بما يعكس التوازن الدقيق بين احترام سيادة الدولة المضيفة وحق الأفراد في التقاضي .

ومع ذلك، يبقى هذا المجال من الحصانة المدنية غير محدد بدقة في القانون الدولي، ما يجعل من الضروري الرجوع إلى الممارسات القضائية الدولية، والاتفاقيات الثنائية أحيانًا، لتحديد نطاق الحصانة الممنوحة لرئيس الدولة في شؤون أعماله الخاصة، وعلى اثر ذلك قام معهد القانون الدولي بتحديد مجموعة من الحالات الاستثنائية التي يُمكن فيها عدم منح رؤساء الدول الأجنبية الحصانة القضائية أمام المحاكم المدنية في الدولة المضيفة، أي الحالات التي لا يجوز لهم التمسك بعدم الخضوع للقضاء المدني. وركز المعهد في توصيفه لهذه الاستثناءات على الحالات التي ترتبط بالمصالح الواقعية والمباشرة للدولة المضيفة، أو التي تتعلق بـ نشاطات شخصية يقوم بها رئيس الدولة داخل أراضيها، بعيدًا عن نطاق مهامه الرسمية.

وتأتي هذه الاستثناءات في سياق تحقيق توازن بين حماية سيادة الدولة ورمزيتها الدولية وبين حق الأفراد والدولة المضيفة في اللجوء إلى القضاء المدني لضمان مصالحهم المشروعة. وبعبارة أخرى، يهدف المعهد إلى الفصل بين الحصانة التي تكفل ممارسة الرئيس لمهامه الرسمية دون عوائق، وبين الحالات التي يمكن

فيها مساءلته قانونيًا عن تصرفات شخصية أو أعمال تتعلق مباشرة بالدولة المضيفة، مثل العقود المدنية أو الالتزامات المالية التي تمت داخل أراضيها [177] .

كما أشار المعهد إلى حالة خاصة، وهي أنه إذا بادر رئيس دولة أجنبية برفع دعوى مدنية أمام محاكم دولة ما، فهذا يُعتبر تنازلًا صريحًا عن حصانته القضائية. وبناءً على هذا التنازل، يُسمح للمحكمة بالنظر في جميع الدعاوى المرتبطة بالقضية الأصلية والمرفوعة ضده، والتي تُعرف باسم الدعاوى المتقابلة (counterclaims).

بهذا التحديد، يسعى القانون الدولي إلى التوازن بين احترام الحصانة الشخصية لرئيس الدولة وبين حماية الحقوق الواقعية للدولة المضيفة وأفرادها، وضمان عدم إساءة استغلال هذه الحصانة في الأعمال المدنية الخاصة .

يُعد الرأي القائل بعدم تمتع رؤساء الدول الأجنبية بالحصانة القضائية أمام المحاكم المدنية في المسائل الخاصة الأقرب إلى الصواب من الناحية القانونية والمنطقية. ويستند هذا الرأي إلى أن هذه الأعمال الصادرة عن رؤساء الدول في هذا السياق هي أعمال شخصية بحتة، لا ترتبط بصلاحياتهم الرسمية أو بمهامهم كممثلين للدولة على الساحة الدولية. وبعبارة أخرى، فإن النشاطات الخاصة، مثل الأعمال التجارية أو العقود الشخصية، تقع خارج نطاق الوظائف الرسمية لرئيس الدولة، ومن ثم لا يجوز التذرع بالحماية الدبلوماسية أو بالحصانة القضائية لتجنب الالتزام القانوني تجاه أطراف أخرى .

يتوافق هذا المبدأ أيضًا مع الاتجاه الحديث الذي ساد في فقه القانون الدولي العام، ومع أحكام المحاكم التي تناولت مسألة الحصانة القضائية للدول الأجنبية وشخصياتها الرسمية. إذ أظهرت هذه التوجهات التمييز

[177] - - دورته التي انعقدت في هامبورغ عام 1891، حدد معهد القانون الدولي مجموعة من الحالات التي يُستثنى فيها رؤساء الدول الأجنبية من الحصانة القضائية، أي الحالات التي لا يمكنهم فيها التمسك بعدم الخضوع للقضاء المدني في الدولة المضيفة. وقد ركز المعهد على مسائل محددة ترتبط بالمصالح الواقعية والمباشرة للدولة المضيفة أو نشاطات الرئيس الشخصية داخل أراضيها. من بين هذه الحالات:

الدعاوى العينية (real actions): وتشمل القضايا المتعلقة بالملكية أو الحيازة، سواء للعقارات أو المنقولات الموجودة فعليًا في إقليم الدولة التي تُرفع أمام محاكمها، إذ لا يُمكن لرئيس الدولة التذرع بحصانته في هذه الحالات.

الدعاوى المتعلقة بالوراثة: مثل القضايا التي يكون فيها رئيس الدولة الأجنبية وريثًا أو موصيًا له من شخص تابع للدولة المضيفة، أو القضايا المرتبطة بتركة مفتوحة ضمن أراضيها، حيث تُعامل هذه المسائل كقضايا خاصة بالأفراد وليست أعمالًا رسمية للدولة.

الدعاوى المرتبطة بالنشاطات الاقتصادية: وتشمل أي نشاطات تجارية أو صناعية، أو عمليات إدارة خطوط السكك الحديدية التي يباشرها الرئيس ضمن أراضي الدولة المضيفة، إذ تُعد هذه الأعمال من النشاطات الخاصة التي لا تحميه الحصانة عنها.

الدعاوى التي يقر فيها الرئيس باختصاص المحاكم المحلية: أي الحالات التي يُعترف فيها صراحةً بصلاحية القضاء الوطني للفصل في النزاع، سواء كان ذلك ضمن عقد أو التزام قانوني مسبق.

دعاوى التعويض عن الأضرار: وهي الدعاوى الناتجة عن أفعال ضارة ارتكبها الرئيس داخل الدولة المضيفة، سواء كانت هذه الأفعال متعمدة أو ناتجة عن الإهمال، إذ تُعتبر مسؤوليته شخصية في هذا الإطار. .

الواضح بين الأعمال الرسمية لرئيس الدولة، التي تُنسب إلى الدولة نفسها وتتمتع بالحصانة، وبين الأعمال الخاصة التي تُعد نشاطات شخصية يمكن مساءلة صاحبها عنها أمام القضاء المحلي. ويُعد هذا التمييز حجر الزاوية في ضبط نطاق الحصانة القضائية، بحيث تُقصر هذه الحصانة على الأعمال الرسمية، دون شمول الأعمال التجارية أو ما يماثلها، مما يضمن حماية الحقوق المدنية للأفراد والدول، دون المساس بمبدأ الحصانة الذي يحمي الوظائف الرسمية لرؤساء الدول .

لقد أصبح من الثوابت في العرف الدولي أن يتمتع رئيس الدولة أثناء تواجده في الخارج بمجموعة من الامتيازات المالية والإدارية التي تيسّر أداء مهامه الرسمية وتحافظ على مكانته الرمزية والدستورية. ويظهر ذلك بشكل جلي في المسائل الجمركية، حيث يُسمح له باستيراد جميع المستلزمات الضرورية لفترة إقامته دون خضوعها للرسوم الجمركية المعتادة المفروضة على الأفراد العاديين. وتشمل هذه المستلزمات كل ما يرتبط مباشرة بأداء مهامه الرسمية، مثل الهدايا المخصصة لتقديمها للشخصيات الرسمية أو الضيوف، والأدوات والمعدات الخاصة بالاستقبالات والحفلات الرسمية، فضلاً عن حاجاته الشخصية. كما تحظى أمتعته الخاصة بالحماية بموجب مبدأ الحصانة، بحيث يُمنع تفتيشها أو التدخل فيها عند دخولها أراضي الدولة المضيفة.

أما فيما يخص الضرائب، فإن الوضع أكثر تعقيدًا ويخضع لتقدير الدول المضيفة، إذ لا يوجد نص صريح في القانون الدولي يمنح رؤساء الدول الأجنبية إعفاءً عامًا وشاملاً من الضرائب، لا سيما تلك المتعلقة بأملاكهم الشخصية خارج بلادهم، حيث سيكون من غير المنطقي استثناؤهم من الالتزامات الضريبية المفروضة على المواطنين العاديين. ومع ذلك، فقد استقر العرف العملي بين الدول على منح هؤلاء الرؤساء إعفاءً محدودًا من بعض الضرائب غير المباشرة، مثل الرسوم المضافة على أسعار السلع والخدمات التي يستهلكونها خلال إقامتهم في الخارج. وغالبًا ما يُبرَّر هذا الإعفاء بأنه إجراء دبلوماسي قائم على المجاملة وحسن النية، وليس حقًا مكتسبًا بموجب نصوص قانونية صريحة، ويهدف أساسًا إلى تيسير أداء الرئيس لمهامه الرسمية دون أي عوائق مالية .

إلى جانب الامتيازات المالية والإدارية، يؤكد الفقه القانوني والممارسة العملية أن رئيس الدولة لا يفقد صفته الرسمية بمجرد تواجده خارج بلاده. فهو يظل قادرًا على ممارسة بعض صلاحياته السيادية، ويحتفظ بتمثيله الرسمي لدولته، حتى أثناء وجوده في أراضي دولة أجنبية.

وتجدر الإشارة إلى أن المكانة الخاصة التي يحظى بها رئيس الدولة في الخارج ليست ميزة شخصية دائمة أو امتيازًا فرديًا مستقلًا عن المنصب، بل ترتبط ارتباطًا وثيقًا بطبيعته الرسمية وموقعه كرمز أعلى للسلطة الوطنية. ويأتي ذلك ضمن نطاق القانون الدولي، الذي لا يمنح الحصانات والامتيازات إلا للرئيس بصفته الممثل الأعلى لدولته، وبشرط علم الدولة المضيفة وقبولها بذلك.

وعليه، فإن استمرار هذه الحصانات والامتيازات المالية والإدارية مرتبط ارتباطًا وثيقًا باستمرار صفة الرئيس الرسمية، وهو ما يعني أن أي تغير في وضعه الرسمي أو فقدانه لموقعه القانوني قد يؤدي تلقائيًا إلى زوال هذه الامتيازات والحماية القانونية المرتبطة به .

فبمجرد انتهاء مدة ولاية رئيس الدولة الدستورية، أو تقديمه استقالته، أو إجباره على التنحي نتيجة انقلاب أو ضغوط سياسية، أو حتى في حالة تنازل الملك عن العرش لأي سبب كان، تزول تلقائيًا جميع الامتيازات والحصانات التي كانت مُمنوحة له بصفته رئيسًا للدولة. وفي هذه المرحلة، يصبح وجوده في الخارج شأنًا شخصيًا بحتًا، ولا يحق له المطالبة بأي معاملة خاصة أو امتيازات كانت تُمنح له أثناء توليه السلطة.

أما فيما يخص الحصانة القضائية، فإنها تتوقف أيضًا بانتهاء الصفة الرسمية، وهو ما يعني أن الرئيس السابق يصبح خاضعًا للقوانين الوطنية للدولة المضيفة مثل أي فرد آخر. وقد تمتد آثار زوال هذه الحصانة إلى الماضي، بحيث يمكن استدعاؤه للمثول أمام محاكم دولة أجنبية للنظر في أعمال أو أفعال ارتكبها أثناء فترة رئاسته، ما عدا الحالات التي تُصنف ضمن نطاق الأعمال الرسمية (Official Acts).

ويظل هناك استثناء جوهري: فكل الأعمال التي قام بها الرئيس خلال فترة توليه منصبه والتي ترتبط مباشرة بممارسة سلطاته السيادية ومهامه الرسمية للدولة، تبقى محمية بالحصانة، ولا يمكن مساءلته عنها أمام المحاكم الأجنبية، حتى بعد مغادرته منصبه. ويعكس هذا الاستثناء التوازن الدقيق بين حماية سيادة الدولة واحترام القانون الدولي، وبين حق المجتمع الدولي والدولة المضيفة في مساءلة المسؤولين عن أفعالهم الشخصية بعد انتهاء فترة ولايتهم .

بهذا الشكل، يوازن القانون الدولي بين أمرين متعارضين: من جهة، ضرورة احترام المكانة السيادية لرئيس الدولة أثناء وجوده في منصبه؛ ومن جهة أخرى، عدم تحويل هذه الحصانة إلى درع أبدي يحميه من أي مساءلة عن تصرفاته الخاصة أو المخالفات التي ارتكبها خارج نطاق صلاحياته الرسمية.

قد يكون فقدان الشخص لصفته كرئيس دولة أمرًا غير محسوم أحيانًا، سواء على الصعيد الداخلي أو الخارجي، بل قد يظل موضع جدل وخلاف. فإذا اعترفت دولة ما بالحركة التي أطاحت برئيس الدولة القائم، فإن هذا الاعتراف يمتد ليشمل القائد الجديد أو من تنصبه الحركة في هذا المنصب، ويترتب على ذلك معاملته كرئيس دولة، مع التوقف عن الاعتراف بالرئيس السابق أو من يدّعي أنه خليفته الشرعي [178].

وبهذا المفهوم، فإن رئيس الدولة يُعامل في الخارج بوصفه رمزًا لكيان دولته وتجسيدًا لسلطتها السيادية، لا بصفته مواطنًا عاديًا. ولذلك، فإن أي إخلال بما يتمتع به من حصانات وامتيازات يُعد في حقيقته مساسًا بمكانة الدولة ذاتها وبمبدأ المساواة بين الدول، الذي يُعد من الركائز الأساسية للقانون الدولي العام .

وانطلاقًا من الفلسفة القانونية التي ترى أن الحصانات والامتيازات المقررة لرؤساء الدول إنما تُمنح احترامًا لسيادة الدولة التي يمثلونها، لا لصفاتهم الفردية أو لألقابهم، يصبح من غير المقبول التفرقة بين الملوك ورؤساء الجمهوريات في مجال هذه الحصانات أو في مراسم الاستقبال والتشريفات الرسمية. فالغاية الحقيقية من هذه الإجراءات ليست تكريم الشخص بذاته، وإنما تجسيد هيبة الدولة وإبراز مكانتها المتساوية بين أعضاء المجتمع الدولي.

ومن خلال تلك الممارسات المتكررة، ترسخ في العلاقات الدولية اتجاه جديد أسقط عمليًا التمييز التقليدي بين الأنظمة الملكية والجمهورية في مجال التشريفات. وأصبحت القواعد القديمة التي كانت تمنح الملوك

[178] - يُظهر الواقع القانوني الدولي بوضوح أن الحصانات التي يتمتع بها رئيس الدولة الأجنبية ليست امتيازات شخصية تُمنح له بذاته، وإنما تُستمد بالدرجة الأولى من صفته الرسمية باعتباره الممثل الأعلى لدولته. فهذه المكانة الخاصة لا تُبنى على اعتبارات فردية، بل على الحقوق والواجبات المقررة للدولة في إطار المجتمع الدولي. ومن ثمّ، فإن ما يُمنح لرؤساء الدول من مظاهر الاحترام والتقدير، وما يتمتعون به من حصانات وامتيازات أثناء وجودهم في الخارج، ليس موجّهًا إلى شخص الرئيس بصفته الفردية، بل هو في حقيقته احترام لسيادة الدولة التي يمثلها. فالتكريم الذي يلقاه الرئيس، والحماية التي تُفرض له، والمعاملة الخاصة التي تُقدَّم له، كلها تُعد امتدادًا لاعتبار دولته عضوًا كامل الأهلية ومتساوي الحقوق مع بقية أعضاء الأسرة الدولية.

أولوية وامتيازًا خاصًا مجرد صفحة من صفحات التاريخ، لم يعد لها وجود في القانون الدولي الحديث ولا في الأعراف الدبلوماسية المعاصرة .

لقد أسهمت التجارب التاريخية التي مرت بها العلاقات الدولية، وما صاحبها من جدل حول أولوية بعض الدول على غيرها في المراسم والتشريفات، في إرساء قاعدة راسخة ومقبولة عالميًا ابتداءً من عام 1815. وهذه القاعدة تنص بوضوح على المساواة في المرتبة والمقام بين جميع الدول المستقلة ذات السيادة. وبمرور الوقت، تحولت هذه القاعدة إلى مبدأ أساسي لا جدال فيه في إطار القانون الدولي العام، يقوم على أن السيادة تضع جميع الدول في مرتبة واحدة، بصرف النظر عن مساحتها أو قوتها العسكرية أو وزنها السياسي.

وانعكست هذه المساواة مباشرة على الممارسات الدبلوماسية، إذ أصبح من المتعارف عليه أن تُحرر جميع الاتفاقيات الدولية المتعددة الأطراف من أصل واحد، وأن تُدرج أسماء الدول المشاركة وفق الترتيب الهجائي، بعيدًا عن أي مفاضلة سياسية أو بروتوكولية. كما طُبق المبدأ نفسه على ترتيب توقيعات ممثلي الدول، بحيث لا يُعطى أحدهم أولوية على الآخر .

وبذلك تم التخلي عن الأسلوب التقليدي المعروف باسم Alternat، الذي كان يمنح بعض الدول مكانة شكلية متقدمة على غيرها في الوثائق والمعاهدات. ومع ترسيخ هذه المساواة، أُزيلت إحدى أبرز صور التفاوت البروتوكولي، وأصبح احترام سيادة الدولة يُجسد بصورة متكافئة في جميع الممارسات الدولية .

وهكذا، أصبح مبدأ المساواة بين جميع رؤساء الدول في المرتبة والمقام قاعدة مستقرة في الأعراف الدولية. فلم يعد لأي رئيس دولة، سواء كان ملكًا أو رئيس جمهورية، أفضلية بروتوكولية على غيره، بل وُضع الجميع على قدم المساواة. وعند انعقاد المؤتمرات الدولية التي يحضرها أكثر من رئيس، يُعتمد الترتيب الأبجدي لأسماء الدول كأساس لتحديد أماكن الجلوس، وذلك تجنبًا لأي خلاف يتعلق بالأسبقية أو المكانة. ويُطبق المبدأ ذاته عند اختيار رئاسة المؤتمرات، إلا إذا اتفقت الدول المشاركة مسبقًا على ترتيب آخر يحقق التوازن بينها.

ولا يقتصر هذا النظام على الاجتماعات الرسمية فحسب، بل يمتد أيضًا إلى مختلف المناسبات ذات الطابع الرسمي والدولي، مثل الاحتفالات الوطنية، وحفلات التتويج، ومراسم تشييع جنازات رؤساء الدول، حيث يُراعى الالتزام الصارم بقاعدة المساواة ضمانًا لاحترام سيادة الدول جميعًا على نحو متكافئ .

الفرع الثاني: رئيس مجلس الوزراء ، اختصاصاته وحصاناته

من منظور العلاقات الدبلوماسية والنظام الدولي، يُنظر إلى رئيس مجلس الوزراء في عدد كبير من الدول، لاسيما تلك التي تُقيّد دساتيرها صلاحيات رئيس الدولة وتُقصر دوره على الجانب الرمزي أو التمثيلي، باعتباره المحرك الفعلي للسلطة التنفيذية وصاحب النفوذ الأبرز في إدارة شؤون الحكم. وتُعد هذه السمة إحدى الخصائص الجوهرية للنظم البرلمانية ذات الطابع الديمقراطي، حيث تُمارس صلاحيات رئيس الدولة بصورة مشتركة مع كل من رئيس مجلس الوزراء والبرلمان.

هذا التداخل في ممارسة الاختصاصات يعكس بدقة مبدأ الفصل المرن بين السلطات، ويُبرز الدور العملي لرئيس الوزراء في صياغة السياسات الداخلية والخارجية، وتمثيل الدولة في المحافل الدولية إلى جانب أو أحيانًا بدلًا عن رئيس الدولة. وبهذا، يصبح منصب رئيس الوزراء ليس مجرد وظيفة إدارية عليا، بل ركيزة أساسية في توازن السلطات، وضمان استمرار التواصل بين إرادة الشعب الممثلة في البرلمان وبين القرارات التنفيذية التي تُترجم على أرض الواقع .

وانطلاقًا من هذا التصور، يضطلع رئيس مجلس الوزراء بالدور المركزي في تسيير شؤون الحكم والإشراف على الأداء العام للحكومة، إذ يُعتبر المسؤول الأعلى عن تنسيق أعمال مجلس الوزراء وتوجيه سياساته بما ينسجم مع البرنامج الحكومي المعتمد. كما أنه يُمثل السلطة التنفيذية في صورتها الأبرز، حيث تُناط به مهمة اتخاذ القرارات التنفيذية الكبرى ومتابعة تنفيذها عبر الأجهزة الحكومية المختلفة.

وتأتي ممارسته لهذه الاختصاصات ضمن إطار رقابة برلمانية مستمرة، سواء من خلال البرلمان بمجلسيه معًا أو عبر أحدهما، لضمان التوازن بين السلطات ومنع الانفراد بالقرار. وبذلك، يُجسد رئيس مجلس الوزراء حلقة الوصل بين متطلبات العمل التنفيذي ومقتضيات الرقابة التشريعية، بما يعزز مبدأ المساءلة الديمقراطية ويكفل خضوع السلطة التنفيذية لرقابة ممثلي الشعب .

ويتحمل رئيس مجلس الوزراء، بصفته رأس الجهاز التنفيذي، المسؤولية السياسية الكاملة أمام البرلمان عن مجمل السياسات التي تعتمدها الحكومة، سواء في المجال الداخلي المتعلق بإدارة شؤون الدولة، أو في المجال الخارجي المرتبط بعلاقاتها الدولية. وبهذا المعنى، يغدو رئيس مجلس الوزراء الممثل الفعلي لإرادة الأغلبية البرلمانية، والمسؤول عن تنفيذها عبر مؤسسات الدولة المختلفة.

وباعتبار أن رئيس مجلس الوزراء هو الذي يباشر فعليًا إدارة شؤون الدولة اليومية، فإن المسؤولية الكبرى في وضع السياسات العامة، داخليًا وخارجيًا، تقع على عاتقه. فهو الذي يحدد الأطر العامة لتوجهات الدولة الاستراتيجية، ويشرف بشكل مباشر على نشاط وزارة الخارجية، بما يضمن انسجام عملها مع الخطط الحكومية الشاملة. وفي حال حدوث خلاف أو تضارب في المواقف بينه وبين وزير الخارجية، فإن الكلمة الفصل تعود إليه، نظرًا لأنه المسؤول الأول سياسيًا أمام البرلمان عن مجمل السياسة الخارجية للدولة وما تترتب عليها من نتائج.

وتزداد أهمية هذا الدور في بعض الحالات التي ترى فيها الدول ضرورة الجمع بين منصب رئيس مجلس الوزراء ومنصب وزير الخارجية في شخص واحد. ويُقصد من وراء هذا الدمج ضمان وحدة القرار السياسي الخارجي، وتعزيز التناغم بين رؤية السلطة التنفيذية العليا وبين الممارسة الدبلوماسية على الساحة الدولية، بحيث يُصبح صوت الدولة في المحافل الخارجية أكثر وضوحًا وتماسكًا .

وعندما تُعرض على الدولة قضايا دولية كبرى أو تستجد أحداث مصيرية ذات تأثير مباشر على مصالحها الوطنية أو مكانتها الدولية، يتولى رئيس مجلس الوزراء صلاحية اتخاذ القرارات الجوهرية والحاسمة باسم الدولة. وفي مثل هذه المواقف، لا يكتفي بدور إشرافي أو توجيهي، بل يشارك شخصيًا في المؤتمرات الدولية واللقاءات رفيعة المستوى التي تُعقد لمناقشة هذه القضايا.

وتكشف طبيعة هذه المؤتمرات عن بعدها العملي، فهي لا تُعقد لمجرد استيفاء الجوانب الشكلية أو البروتوكولية، وإنما تهدف إلى جمع القادة الفعليين الذين يمتلكون السلطة التنفيذية العليا والقدرة الحقيقية على صنع القرار. ولهذا، نرى أن المشاركين فيها يتنوعون بين رؤساء جمهوريات وملوك ورؤساء حكومات أو وزراء أول، بحسب النظام السياسي لكل دولة. والغاية من ذلك ضمان أن القرارات المتخذة لا تبقى حبرًا على ورق، بل تعكس إرادة سياسية حقيقية صادرة عن أصحاب القرار المباشرين، بما يجعل تنفيذها أمرًا واقعيًا وملزمًا على الساحة الدولية .

يُستفاد من هذا التحليل أن منصب رئيس مجلس الوزراء، في الدول التي يتمتع فيها بصلاحيات مستقلة وواسعة عن منصب رئيس الدولة، قد تجاوز كونه مجرد موقع إداري أو تنفيذي داخلي، ليغدو مركزًا ذا بعد دولي واضح. فشخص رئيس مجلس الوزراء لا يُنظر إليه باعتباره مسؤولًا عن تسيير الشؤون اليومية للدولة فحسب، بل يُعد فاعلًا رئيسيًا في رسم السياسة الخارجية، والمشاركة في صياغة مواقف الدولة تجاه القضايا العالمية، والمساهمة المباشرة في توجيه دفة العلاقات الدولية.

ومع ذلك، ورغم هذه المكانة البارزة التي اكتسبها المنصب على مر العقود، فإن الفقه القانوني الدولي ما زال يعاني قصورًا ملحوظًا في معالجة هذا الدور بعمق منهجي. ويرتبط هذا النقص بأسباب تاريخية تعود إلى المراحل التي كان فيها رؤساء الدول يحتكرون السلطة السياسية الحقيقية بين أيديهم، مما جعلهم موضع الاهتمام الأساسي بوصفهم الممثلين الطبيعيين لدولهم على الساحة الدولية. لكن مع التحولات الدستورية والسياسية التي شهدتها النظم البرلمانية، وتوزيع الصلاحيات بين مختلف المؤسسات، تراجع الدور المباشر لرؤساء الدول، في حين برزت الحكومة، وفي مقدمتها رئيس مجلس الوزراء، بوصفها المحرك الفعلي للسياسة العامة وممثلة الدولة الأبرز في المحافل الدولية .

وبناءً على ما سبق، يتضح أن رئيس مجلس الوزراء لا يقتصر دوره على كونه عنصرًا داخليًا ضمن الهيكل الدستوري للدولة، بل يتحول، في كثير من الأحيان، إلى فاعل مؤثر في ميدان العلاقات الدولية. ويظهر ذلك من خلال انخراطه المباشر في التواصل مع نظرائه من رؤساء الحكومات في الخارج، ومشاركته الفعلية في النقاشات المرتبطة بالقضايا الدولية ذات الأهمية البالغة، سواء كانت سياسية أو اقتصادية أو أمنية. ومن ثم، يغدو رئيس مجلس الوزراء قناة من قنوات تمثيل الدولة على المستوى الخارجي، بما يجعله شريكًا مباشرًا في صياغة السياسات العالمية والتفاهمات الثنائية والمتعددة الأطراف.

إلا أن هذه الطبيعة المزدوجة لوظيفته تُثير إشكاليات قانونية جوهرية، أهمها مسألة مدى تمتعه بالأهلية الكاملة لإلزام دولته بالقرارات التي يتخذها، أو بالتفاهمات والاتفاقات التي يبرمها في إطار العلاقات الدولية. وهنا يبرز السؤال: هل لرئيس مجلس الوزراء، بحكم موقعه التنفيذي، سلطة تمثيل الدولة دوليًا بالمعنى الملزم، أم أن سلطاته تظل محكومة بإطار محدد لا يجوز تجاوزه؟

وفي هذا الصدد، يظل الدستور الوطني لكل دولة هو المرجع الحاسم لتحديد نطاق صلاحيات رئيس مجلس الوزراء بدقة. فإذا لم يرد نص دستوري صريح ينظم هذا الجانب، جرى العمل على إسناد السلطات اللازمة إليه وفق ما استقر عليه العرف السياسي والدستوري في تلك الدولة. أما إذا تضمّن الدستور نصوصًا واضحة تحدد مجالات اختصاصه أو تقيد بعض صلاحياته، فإن رئيس مجلس الوزراء لا يجوز له أن يتصرف خارج هذا النطاق باسم الدولة. وأي التزام يعقده خارج الإطار الدستوري المقرر يعتبر عديم الأثر من منظور القانون الدولي، بل قد يعرض دولته لإشكاليات قانونية ودبلوماسية مع الدول الأخرى .

يترتب على الطبيعة الوظيفية لمنصب رئيس مجلس الوزراء، ولا سيما عند قيامه بزيارات رسمية إلى الخارج أو أثناء إقامته في دولة أجنبية، تمتعه بمجموعة من الحصانات والامتيازات المقررة بموجب قواعد القانون الدولي العرفي والمعاهدات ذات الصلة. وتأتي في مقدمة هذه الحصانات الحصانة الشخصية وحصانة مقر الإقامة، حيث تتحمل الدولة المضيفة التزامًا قانونيًا بتأمين سلامته وتوفير الحماية الكاملة له، سواء داخل مقر إقامته أو خلال تنقلاته، بما يحول دون أي اعتداء قد يتعرض له.

ويُعد هذا الالتزام امتدادًا لمبدأ inviolability، الذي يكرّس عدم جواز إخضاع رئيس مجلس الوزراء لأي شكل من أشكال التوقيف أو الاحتجاز. وحتى في الحالات التي قد يرتكب فيها أفعالًا تُعد مخالفة لأحكام القانون الداخلي للدولة المضيفة، فإن سلطاتها تظل مقيدة بعدم اتخاذ أي إجراءات جنائية أو تنفيذية بحقه، ولا يتاح لها سوى اللجوء إلى وسائل بديلة كطلب مغادرته الإقليم أو اتخاذ قرار بطرده، دون المساس بحصانته الشخصية أو الملاحقة القضائية له.

أما من حيث الحصانة القضائية، فإن رئيس مجلس الوزراء يتمتع بحماية كاملة أمام المحاكم الجنائية ومحاكم الشرطة في الدولة المضيفة، الأمر الذي يضمن له ممارسة مهامه الرسمية دون أن يتعرض لأي مساءلة قضائية قد تعيق ممارسته لاختصاصاته الدستورية. وهذه الحماية لا تنصرف إلى كونه رمزًا للدولة بالمعنى التقليدي، وإنما تستمد مشروعيتها من الطبيعة الوظيفية لمنصبه وأهمية الدور الذي يضطلع به في إدارة الشؤون الداخلية ورسم السياسة الخارجية.

وعليه، فإن نظام الحصانات والامتيازات الممنوح لرئيس مجلس الوزراء يعكس اعترافًا دوليًا بأهمية موقعه ضمن البنية الدستورية والسياسية للدولة، ويؤكد أن الغاية منه ليست منحه امتيازات شخصية، وإنما توفير ضمانات عملية تمكّنه من ممارسة صلاحياته التنفيذية العليا على نحو فعّال، دون عراقيل قانونية أو إجرائية قد تحد من فاعليته على الصعيدين الوطني والدولي .

فيما يتعلق بالحصانة القضائية، يتمتع رئيس مجلس الوزراء بحماية كاملة أمام المحاكم الجنائية ومحاكم الشرطة في الدولة المضيفة، الأمر الذي يحول دون إخضاعه لأي ملاحقة جنائية أو إجراءات من هذا النوع خلال فترة وجوده على أراضيها. أما أمام القضاء المدني، فإن حصانته تمتد لتشمل جميع الأفعال التي يباشرها بصفته الرسمية، أي بصفته رئيسًا لمجلس وزراء دولة أجنبية، وذلك لأن هذه الأفعال لا تُنسب إلى شخصه الفردي، وإنما تُعتبر منسوبة مباشرة إلى الدولة التي يمثلها، وهو ما يخرجها من نطاق ولاية المحاكم الوطنية الأجنبية.

وعلى صعيد الامتيازات المالية والإجرائية، جرى العرف الدولي على أن تُعفى متعلقات رئيس مجلس الوزراء من الرسوم الجمركية عند دخوله الدولة المضيفة، فضلًا عن عدم جواز فتح أو تفتيش حقائبه الرسمية، ضمانًا للحفاظ على سرية الوثائق والمراسلات التي قد تحتويها.

غير أن هذه الحصانات والامتيازات تظل مقصورة على ممارسة مهامه الرسمية وبصفته المعلنة، إذ تنتفي إذا ما قام بزيارة خاصة لا تتسم بالطابع الرسمي، أو إذا سافر باسم غير معلوم، حيث يُعامل حينها معاملة الأفراد العاديين. وينسحب الحكم ذاته على رؤساء مجالس الوزراء السابقين، الذين لا يتمتعون بعد انتهاء ولايتهم بأي امتيازات أو حصانات خاصة .

الفرع الثالث: وزير الخارجية، والدور الذي يقوم به فى العلاقات الدولية

يرى فقها مصر[179]" ان مصر انذاك كانت متقدمة في النظم الدولية والعلاقات الخارجية ومكاتب التمثيل الخارجي مع الشعوب المجاورة، اذ تعود جذورها إلى العصور الفرعونية. فقد أنشأت مصر في تلك الفترة نظامًا متكاملًا للإدارة الدبلوماسية، قائمًا على ديوان خاص مكلف بالإشراف على المراسلات الرسمية مع الدول والمدن المجاورة، وكتابة الرسائل الرسمية وحفظها ضمن سجلات دقيقة ومنظمة. ولم يقتصر

[179] - الدكتور عزالدين فودة يشير الى ان وزارة الخاجية المصرية تعد من اقدم الوزارات الخارجية في التاريخ

الاهتمام على الجانب الإداري فحسب، بل شمل أيضًا تأسيس مدارس متخصصة لتدريب موظفي العلاقات الدبلوماسية، حيث تلقى المتعلمون دراسة اللغات السامية، ولا سيما اللغة البابلية، التي كانت تُستخدم آنذاك كلغة رسمية في المراسلات الدبلوماسية على مستوى منطقة الشرق الأوسط".

في ضوء هذا التطور التاريخي المبكر في تنظيم العلاقات الخارجية، يمكن القول إن منصب وزير الخارجية في مصر يُعد امتدادًا طبيعيًا لتلك الجذور العريقة التي أرستها الدولة المصرية منذ العصور الفرعونية. فقد أدركت مصر منذ القدم أهمية وجود جهاز إداري ودبلوماسي يتولى إدارة شؤونها الخارجية، وصون مصالحها في محيطها الإقليمي والدولي. ومع تطور النظم السياسية عبر العصور، تطورت مهام هذا المنصب لتصبح أكثر شمولًا وتعقيدًا، تعكس مكانة الدولة في النظام الدولي الحديث.

ويُعتبر وزير الخارجية اليوم أحد الركائز الأساسية في توجيه السياسة الخارجية للدولة وتنفيذها، إذ يتولى تمثيلها أمام الدول والمنظمات الدولية، ويقود بعثاتها الدبلوماسية، ويشرف على إعداد الاتفاقيات والمعاهدات، فضلًا عن دوره في دعم المصالح الوطنية عبر القنوات السياسية والاقتصادية والثقافية. كما يُعد هذا المنصب حلقة الوصل بين القيادة السياسية والعالم الخارجي، يسهم من خلاله في صياغة المواقف الوطنية تجاه القضايا الإقليمية والدولية، ويعمل على تعزيز التعاون المشترك وحماية السيادة الوطنية.

وبذلك، فإن الدور الذي يقوم به وزير الخارجية في العلاقات الدولية لا يقتصر على التمثيل الرسمي فحسب، بل يمتد ليشمل صناعة القرار الدبلوماسي، وإدارة الأزمات، والتفاعل البنّاء مع المجتمع الدولي بما يضمن تحقيق أهداف الدولة ومصالحها العليا.

واذا ذهبنا الى أحكام اتفاقية فيينا لعام 1969 سنجد أن وزير الخارجية يتمتع بمكانة محورية في النظام القانوني الدولي للمعاهدات، فهو الناطق الرسمي باسم الدولة في علاقاتها الخارجية، وصاحب الاختصاص الأصيل في التفاوض والتوقيع على المعاهدات، فضلاً عن الإشراف على التصديق والإيداع، وضمان الالتزام بالقواعد الدولية.

وبذلك يشكل وزير الخارجية أحد الأعمدة الأساسية التي تقوم عليها شرعية تصرف الدولة في المجال الدولي، وفقًا لمبدأ السيادة وحسن النية الذي تقوم عليه الاتفاقية.

تُعدّ اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969 الإطار القانوني الأساسي الذي يحدد القواعد المنظمة لإبرام وتنفيذ وإنهاء المعاهدات الدولية. وقد أولت الاتفاقية اهتمامًا خاصًا بمسألة تمثيل الدولة في المعاهدات، ومنحت وزير الخارجية مكانة متميزة في هذا الشأن، باعتباره أحد أهم ممثلي الدولة في علاقاتها الخارجية.

أولًا: تمثيل الدولة دون الحاجة إلى تفويض خاص

جاءت المادة (2/7) من الاتفاقية لتبيّن الأشخاص الذين يُعتبرون ممثلين للدولة بحكم مناصبهم، دون أن يكونوا بحاجة إلى تفويض خاص من سلطاتهم العليا. وقد نصت هذه المادة صراحة على أن:

"يُعتبر أن ممثلي الدولة بحكم وظائفهم، ودون الحاجة إلى وثيقة تفويض خاصة، لهم صلاحية كاملة لإبرام المعاهدات إذا كانوا من رؤساء الدول، أو رؤساء الحكومات، أو وزراء الخارجية."

ويعني ذلك أن وزير الخارجية، بحكم منصبه، يتمتع بالصلاحية القانونية الكاملة للتصرف باسم الدولة في المراحل الأساسية لإبرام المعاهدات الدولية، مثل التفاوض حول نص المعاهدة، واعتمادها، والتوقيع عليها. وتأتي هذه الصلاحية من طبيعة عمله الدبلوماسي والسياسي، الذي يجعله الواجهة الرسمية للدولة في تعاملها مع الدول والمنظمات الدولية.

ثانيًا: التوقيع على المعاهدات والتعبير عن رضا الدولة، وفقًا للمادة (11) من الاتفاقية، يمكن التعبير عن رضا الدولة بالالتزام بمعاهدة من خلال التوقيع عليها أو التصديق أو القبول أو الانضمام. ويُعد وزير الخارجية هو الشخص الذي يقوم عادة بالتوقيع على المعاهدات نيابة عن الدولة، سواء استنادًا إلى صلاحياته الذاتية بموجب المادة (2/7)، أو بناءً على تفويض خاص من السلطات المختصة في الدولة، إذا اقتضى نظامها الدستوري ذلك.

وبتوقيعه، يُعبّر وزير الخارجية عن رضا الدولة المبدئي أو النهائي بالالتزام بأحكام المعاهدة، بحسب ما تنص عليه الوثيقة الدولية ذاتها.

ثالثًا: الإشراف على إجراءات التصديق والإيداع، بعد توقيع المعاهدة، يتولى وزير الخارجية الإشراف على عملية التصديق أو القبول أو الانضمام، وفقًا لما تحدده المادة (14) من الاتفاقية.

وفي هذا الإطار، يقوم الوزير بنقل المعاهدة إلى السلطات الوطنية المختصة – سواء كان رئيس الدولة أو البرلمان – لاستكمال إجراءات التصديق، ثم يُبلّغ الدول الأطراف الأخرى أو الجهة الوديعة بإتمام هذه الإجراءات رسميًا.

رابعًا: دوره كوديع للمعاهدات: تتناول المادة (77) من الاتفاقية مهام الوديع في المعاهدات الدولية، وهو الشخص أو الجهة التي تُعهد إليها مهمة حفظ الوثائق الأصلية للمعاهدة وإدارة الجوانب الإجرائية المتعلقة

بها. وفي كثير من الحالات، يكون وزير الخارجية هو الذي يقوم بهذا الدور نيابة عن دولته، وخاصة إذا كانت دولته طرفًا رئيسيًا في المعاهدة، وتشمل مهامه في هذه الحالة على حفظ النص الأصلي للمعاهدة ووثائق التصديق والانضمام. وتلقي الإخطارات الرسمية من الدول الأطراف بشأن التحفظات أو الاعتراضات أو الانسحابات. وإخطار جميع الدول الأطراف بكل ما يتعلق بسريان المعاهدة أو تعديلها أو إنهائها.

خامسًا: تسجيل المعاهدات لدى الأمم المتحدة، كما تنص المادة (80) من اتفاقية فيينا على وجوب تسجيل المعاهدات لدى الأمانة العامة للأمم المتحدة وفقًا للمادة (102) من ميثاق الأمم المتحدة.

ويتولى وزير الخارجية – من خلال وزارته – مسؤولية تنظيم عملية التسجيل والإيداع، لضمان الاعتراف الدولي بالمعاهدة وتوثيقها رسميًا.

سادسًا: المسؤوليات العامة لوزير الخارجية في نطاق المعاهدات، إلى جانب ما ورد نصًا في الاتفاقية، يتحمل وزير الخارجية مسؤوليات عملية أوسع نطاقًا، من أبرزها: قيادة المفاوضات الدولية وتمثيل الدولة في المؤتمرات الدبلوماسية الخاصة بإبرام المعاهدات.وإعداد وصياغة نصوص المعاهدات بالتعاون مع الجهات القانونية المختصة في الدولة. ومتابعة تنفيذ الالتزامات الدولية الناشئة عن المعاهدات بعد دخولها حيز النفاذ. وإدارة الاتصالات الرسمية مع الدول والمنظمات الدولية فيما يتعلق بتطبيق المعاهدات أو تعديلها. تقديم المشورة القانونية والسياسية للسلطات الوطنية حول آثار المعاهدات والتزامات الدولة بموجبها.

ويُبرز هنا الدور الذي تلعبه الدول في تنظيم شؤونها الدولية دائما ، والاهتمام بإعداد كوادر مؤهلة لإدارة علاقاتها مع الدول بكفاءة عالية واحترافية، وهو الأساس الذي تطورت عليه جميع الوزارات الخارجية الحديثة في مختلف أنحاء العالم فلابد ان يكون هناك جهاز متخصص لكي يمثلها ويعبر عن وجهة نظرها وتبادل المصالح مع غيرها فتلجا الدول الى الدبلوماسية بمعناها الوظيفي لتحقيق هذه الغاية [180]. وقد قدمت المادة الثانية من اللائحة التنظيمية لوزارة الخارجية تعريف متكامل لهذه الوزارة، والمهام على النحو التالي،" وزارة الخارجية هي جهاز الدولة الرئيسي المسئول عن اقامة وتطوير وتعزيز علاقات الجمهورية اليمنية بالدول الشقيقة والصديقة والمنظمات والهيئات الاقليمية والدولية ولها في سبيل ذلك اقتراح وتنفيذ سياسة الدولة الخاصة بالعلاقات العربية والدولية والهيئات والمنظمات الدولية والاقليمية وتسهم في المحافظة على امن البلاد وسلامتها وحماية مصالحها وذلك استنادا الى احكام الدستور والقانون والسياسة العامة للدولة"

[180] - د.جمال بركات نفس المرجع السابق، ص20.

[181]. ونصت المادة الأولى من القانون الوطني بالقرار الجمهوري رقم (21) لسنة 1999م بتعديل القانون رقم (2) لسنة 1991م بشأن السلك الدبلوماسي والقنصلي على التعاريف [182] ، ونصت المادة الثانية على الهيكل التنظيمي لوزارة الاخارجية " أ- تتكون الوزارة من قسمين رئيسيين:
- الديوان العام.- البعثات التمثيلية. ورتب المادة الثالثة الوظائف الدبلوماسية والقنصلية [183] ، واعتبرتها وحدة متكاملة ويكون شغل درجات تلك الوظائف وفقاً للقواعد المبينة بهذا القانون، وعلى ان - يمنح المعينون بوظائف الكادر تلك، البدلات المحددة بهذا القانون واللائحة .

تختلف الهيكلة التنظيمية لوزارة الخارجية من دولة إلى أخرى بحسب القانون الداخلي ونظام الحكم، إلا أن معظم وزارات الخارجية تتشابه في الوظائف الأساسية المتعلقة بإدارة العلاقات الدولية. ويمكن تلخيص التنظيم العام لهذه الوزارات في عدة أقسام رئيسية، وهي التفاصيل التي احالت اليها الفقرة ب من المادة الثانية، التي ستنظمها اللائحة الداخلية، " ب- تنظيم اللائحة التنظيمية مهام واختصاصات الوزارة كما تبين الهيكل التنظيمي لها وتصدر اللائحة بقرار جمهوري بناء على عرض الوزير وموافقة مجلس الوزراء"، على النحو التالي:

1- مكتب الوزير والسكرتارية: يشكل مكتب الوزير والسكرتارية القلب النابض للوزارة، حيث يعمل كمقر لاتخاذ القرارات الأساسية المتعلقة بالقضايا التي يحتفظ الوزير بصلاحية حسمها شخصيًا. يضم هذا المكتب المساعدين المباشرين للوزير، وينسق جميع أعماله اليومية، بما في ذلك متابعة المراسلات الرسمية وتنظيم الاجتماعات واللقاءات الرسمية، وكذلك تنسيق الأنشطة الخارجية والداخلية للوزارة. ويُعنى المكتب بجمع المعلومات وتحليلها وتوزيعها على الوحدات المختلفة لضمان تنفيذ السياسة الخارجية بكفاءة وفعالية.

[181] - اللائحة التنظيمية لوزارة الخارجية .

[182] - - الرئيس : رئيس مجلس الرئاسة .الوزارة : وزارة الخارجية .الوزير : وزير الخارجية .وزير الدولة : وزير الدولة للشئون الخارجية .النائب : نائب وزير الخارجية .الوكيل : وكيل وزارة الخارجية المختص .الديوان : ديوان عام الوزارة .السلك : السلك الدبلوماسي والقنصلي .عضو السلك : الموظف المعين في إحدى وظائف السلك الدبلوماسي والقنصلي .الوظيفة الدبلوماسية: إحدى وظائف الكادر .الكادر: كادر السلك الدبلوماسي والقنصلي.البعثة التمثيلية : تشمل بعثات التمثيل الدبلوماسي والقنصلي .رئيس البعثة التمثيلية : الموظف الدبلوماسي أو القنصلي الذي يرأس احدى البعثات التمثيليةالبعثة الدبلوماسية : احدى البعثات المنصوص عليها في المادة رقم (6 / أ) من هذا القانون .البعثة القنصلية : احدى البعثات المنصوص عليها في المادة رقم (6 /ب) من هذا القانون.اللائحة : اللائحة التنفيذية لهذا القانون .اللجنة : لجنة شئون السلك .

[183] - " الديوان العام : – سفير . – وزير مفوض . – مستشار . – سكرتير أول . – سكرتير ثان . – سكرتير ثالث . – ملحق . "
البعثات الدبلوماسية:– سفير فوق العادة مفوض . – وزير مفوض . – مستشار . – سكرتير اول . – سكرتير ثان . – سكرتير ثالث . – ملحق .
"البعثات القنصلية : – قنصل عام . – قنصل . – نائب قنصل . – ملحق قنصلي .

2- الإدارة السياسية والاقتصادية: تتولى هذه الإدارة دراسة وتحليل الشؤون السياسية والاقتصادية الدولية، فهي تتبع البعثات الدبلوماسية في الخارج، وتجري دراسات معمقة حول الأوضاع الدولية، وتجمع المعلومات المتعلقة بالدول الأخرى، ثم تصنفها وتخزنها بطريقة منظمة لتكون جاهزة للاستخدام عند اتخاذ القرارات الرسمية. في بعض الدول، مثل فرنسا، تُدمج المسائل السياسية والاقتصادية ضمن إدارة واحدة، بينما تفصلها دول أخرى، مثل الولايات المتحدة الأمريكية، في إدارتين مستقلتين لضمان تركيز كل إدارة على مجالها الخاص بدقة أكبر.

تعد الإدارة السياسية في وزارة الخارجية من الركائز الأساسية التي تعتمد عليها الدولة في متابعة سياستها الخارجية وتنفيذ أهدافها الدولية. فهي المسؤولة عن متابعة جميع المفاوضات التي تجريها الدولة مع الدول الأخرى، كما تصدر التعليمات والتوجيهات للبعثات الدبلوماسية المنتشرة في مختلف أنحاء العالم لضمان انسجام السياسات المتبعة على الصعيدين الداخلي والخارجي.

ونظرًا لتعدد الملفات والقضايا التي تتناولها هذه الإدارة، غالبًا ما تُقسم إلى وحدات فرعية متعددة، بحيث تتيح للوزارة التعامل مع شؤون السياسة الخارجية بكفاءة ومرونة. ويمكن تصنيف هذه الوحدات وفق معيارين رئيسيين:

- حسب الموضوع (By subject matter):

يتم تقسيم الوحدات الفرعية وفق طبيعة القضايا التي تتعامل معها، مثل العلاقات الثنائية، والقانون الدولي، والشؤون الأمنية، وحقوق الإنسان، أو التعاون الاقتصادي والسياسي مع الدول الأخرى. هذا التصنيف يتيح لكل وحدة التركيز على مجموعة محددة من القضايا وتطوير خبرتها المتخصصة.

- حسب التوزيع الجغرافي (By geographical distribution): تُنظم بعض الوحدات الفرعية على أساس جغرافي، بحيث تُعنى كل وحدة بمجموعة من الدول أو منطقة معينة، مثل الشرق الأوسط، أوروبا، أفريقيا، آسيا أو الأمريكتين. ويسمح هذا التنظيم بمتابعة الأحداث والتطورات في كل منطقة بدقة، وضمان التنسيق الفعّال مع البعثات الدبلوماسية المنتشرة هناك.

بهذه الطريقة، تصبح الإدارة السياسية بمثابة القلب النابض لوزارة الخارجية، فهي تجمع بين الخبرة الموضوعية والمعرفة الجغرافية لضمان صياغة سياسة خارجية متماسكة ومتناغمة مع مصالح الدولة.

في بريطانيا مثلا: توزع القضايا السياسية على أقسام متخصصة، منها: قسم أمريكا، قسم أوروبا الشمالية قسم دول أوروبا الجنوبية، قسم غرب أوروبا، و القسم الأفريقي، وقسم الشرق الأوسط، قسم الشرق الأقصى، وقسم جنوب شرق آسيا.

أما الإعلام والصحافة، فتتولاها أربعة أقسام مستقلة:

-1 قسم البحوث (Research Department) لجمع المعلومات.

-2 قسم الأخبار (News Department) لمتابعة الرأي العام حول السياسة الخارجية البريطانية ونشر البيانات التوضيحية.

-3 قسم سياسة الإعلام (Information Policy Department) للإشراف على مراكز الإعلام البريطانية في الخارج.

-4 قسم البحوث الإعلامية (Information Research Department) لإجراء دراسات متخصصة حول قضايا معينة.

الإدارة الاقتصادية في وزارات الخارجية: تُعد الإدارة الاقتصادية من الأذرع الأساسية لأي وزارة خارجية، إذ تلعب دورًا محوريًا في الربط بين السياسة والاقتصاد، ومتابعة تأثير القرارات السياسية على النشاط الاقتصادي للدولة، والعكس صحيح، دراسة تأثير النشاط الاقتصادي على السياسة الخارجية. يمكن أن تتواجد هذه الإدارة ضمن إدارة موحدة تجمع بين الشؤون السياسية والاقتصادية كما هو الحال في فرنسا، أو تتخذ شكل إدارة مستقلة في دول أخرى، مع التركيز على متابعة العلاقات الاقتصادية الدولية، والإشراف على المفاوضات الاقتصادية، وضمان تنفيذ الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالاقتصاد والتجارة والاستثمار.

في فرنسا، تتسم الإدارة الاقتصادية بالتنظيم التفصيلي، إذ تنقسم إلى عدة فروع متخصصة:

- فرع الاتفاقات الثنائية (Bilateral Agreements Section): المعني بإبرام الاتفاقيات الاقتصادية الثنائية ومتابعة تنفيذها مع الدول الأخرى.

- فرع التعاون والوحدة الاقتصادية (Cooperation and Economic Integration Service): يركز على علاقات فرنسا مع المنظمات الاقتصادية الدولية، ولا سيما الأوروبية، ويصدر التعليمات اللازمة لمندوبي فرنسا في هذه المنظمات لضمان التنسيق وتحقيق مصالح الدولة.

- فرع الشؤون العامة والنقل الدولي (General Affairs and International Transport Service): يتناول القطاعات الفنية مثل البترول، الملكية الصناعية، والحقوق الفكرية والعلمية، مع متابعة الاتفاقيات والمعايير الدولية ذات الصلة.

- فرع الأموال والمصالح الخاصة: يختص بحماية أموال ومصالح الفرنسيين في الخارج، سواء كانت استثمارات، ممتلكات، أو مصالح تجارية خاصة.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية، فتضم الإدارة الاقتصادية مجموعة من المكاتب المتخصصة، من بينها: مكتب سياسة التجارة الدولية، ومكتب السياسة المالية والتنمية، ومكتب التسوية الخارجية، بينما تُخصص قضايا النقل الدولي إلى قسم مستقل لضمان التركيز على التنسيق اللوجستي والاقتصادي بين الدول.

وفي المملكة المتحدة، نجد أن الإدارة الاقتصادية مقسمة إلى ثلاثة أقسام رئيسية: قسم العلاقات الاقتصادية، قسم تبادل المساعدات الذي يعنى بالعلاقات مع المنظمات الاقتصادية الأوروبية والهجرة والعمالة، والقسم العام الذي يتناول مواضيع النقل والمواصلات والملاحة الجوية، بما يضمن تغطية شاملة لمختلف الجوانب الاقتصادية الدولية المرتبطة بالدولة.

بهذه الطريقة، تؤكد الإدارة الاقتصادية في وزارات الخارجية على الدور الحيوي الذي تلعبه في صياغة السياسة الخارجية، حيث تجمع بين التحليل الاقتصادي وممارسة السياسة الدولية، لضمان حماية مصالح الدولة ومواطنيها على الساحة الدولية.

3- إدارة المنظمات الدولية: تُعد إدارة المنظمات الدولية من الأقسام المحورية داخل وزارات الخارجية الحديثة، وغالبًا ما تُعرف في بعض الدول باسم "إدارة الأمم المتحدة". ورغم أن نشأتها حديثة نسبيًا، فإنها سرعان ما اكتسبت أهمية متزايدة مع اتساع نطاق عمل المنظمات الدولية، التي لم تعد تقتصر على الشؤون السياسية، بل امتدت إلى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعلمية والفنية، الأمر الذي جعل وجود إدارة متخصصة ضرورة حيوية لإدارة علاقات الدولة بهذه المنظمات.
في بعض الدول، مثل المملكة المتحدة، يُلاحظ أن هذه الإدارة تتفرع إلى أقسام متخصصة، من بينها:
قسم الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية (United Nations Economic and Social Department).قسم الأمم المتحدة للشؤون السياسية (United Nations Political Department).

وتتجلى مهام هذه الإدارة في رسم سياسة الدولة تجاه الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى، ولا سيما المنظمات المتخصصة (Specialized Institutions). وفي العديد من الدول، يُعهد بالملفات الاقتصادية

المتعلقة بالمنظمات الدولية إلى فرع خاص ضمن الإدارة الاقتصادية، بينما تتولى إدارة المنظمات الدولية التنسيق السياسي والفني وضمان اتساق المواقف.

تقوم هذه الإدارة بدور الوسيط بين الأقسام السياسية في الوزارة من جهة، والإدارات الفنية المتصلة بالمنظمات المتخصصة من جهة أخرى. فهي التي تُشرف على تعيين ممثلي الدولة لدى تلك المنظمات، وتتابع أداءهم، وتزودهم بالتعليمات اللازمة أثناء انعقاد المؤتمرات أو الاجتماعات الدولية. وفي الدول التي لا تمتلك إدارة خاصة بالمؤتمرات، تكون إدارة المنظمات الدولية هي المسؤولة عن توجيه الممثلين خلال مشاركاتهم.

وفي بعض الحالات، كما هو الحال في بريطانيا، تُنشأ إدارة منفصلة تُعنى بالمؤتمرات الدولية، مثل قسم المؤتمرات والدبلوماسية (Conference and Diplomatic Department)، الذي يتولى الإعداد اللوجستي والتنظيمي لتلك الفعاليات، فضلاً عن استقبال الوفود الرسمية القادمة من الخارج.

وأخيرًا، تخضع أنشطة المندوبين الدائمين للدولة لدى المنظمات الدولية، بما في ذلك الأمم المتحدة، لإشراف مباشر من هذه الإدارة، لتضمن الانسجام الكامل بين سياسات الدولة الوطنية وتحركاتها داخل المحافل الدولية.

4- إدارة البروتوكول: تُعد إدارة البروتوكول من الإدارات الأساسية في وزارات الخارجية حول العالم، إذ تضطلع بمهمة رسمية دقيقة تمثل الواجهة الأولى للدولة أمام ضيوفها الأجانب. فهي المعنية بتنظيم الاستقبالات والمناسبات الرسمية وفق قواعد البروتوكول الدبلوماسي أو ما يُعرف بالاتيكيت الدولي، بما يشمل ترتيب المراتب والأسبقيات بين كبار الشخصيات.

عندما يزور رئيس دولة أو وفد رسمي أجنبي، تكون إدارة البروتوكول في طليعة الأجهزة المنظمة لهذه المناسبة، ابتداءً من ترتيبات الاستقبال وحتى تفاصيل اللقاءات الرسمية. كما تتولى إعداد الرسائل والمراسلات الدبلوماسية التي تصدر باسم رئيس الدولة أو وزير الخارجية، بما في ذلك خطابات الاعتماد أو الاستدعاء الخاصة برؤساء البعثات الدبلوماسية.

ولا يتوقف عمل هذه الإدارة عند الجانب الشكلي فحسب، بل يمتد إلى متابعة تنفيذ الامتيازات والحصانات الدبلوماسية التي تكفلها الاتفاقيات الدولية، والتأكد من احترامها على أرض الواقع. كما تقوم بدور الوسيط في تنسيق اللقاءات بين كبار مسؤولي الدولة ورؤساء البعثات الدبلوماسية المعتمدين لديها.

ومن اللافت أن الاهتمام بالبروتوكول لم يقتصر على الدول وحدها، إذ أنشأت بعض المنظمات الدولية مكاتب متخصصة للشؤون البروتوكولية، تُعرف باسم مكتب المراسيم (Office of Ceremonies)، تتولى المهام ذاتها على مستوى العلاقات متعددة الأطراف.

5- إدارة الأرشيف والوثائق : وراء المشهد الدبلوماسي الذي يظهر للعالم في المؤتمرات واللقاءات الرسمية، هناك جهاز صامت لكنه شديد الأهمية: إدارة الأرشيف والوثائق. هذه الإدارة هي الذاكرة الحية لوزارة الخارجية، حيث تحفظ بين رفوفها وأدراجها تاريخ الدولة الدبلوماسي والسياسي في صورة وثائق وسجلات رسمية. وتختلف بنية هذه الإدارة من دولة إلى أخرى تبعًا لحجم الوزارة وتشعب مهامها، لكنها تؤدي وظيفة لا غنى عنها: تنظيم وحماية الوثائق الرسمية، وفي مقدمتها المعاهدات الدولية التي وقّعت عليها الدولة، إضافة إلى متابعة نشر الوثائق الدبلوماسية لتكون متاحة عند الحاجة.

ولا يقتصر عملها على مجرد الحفظ، بل يمتد إلى جهاز الوثائق، الذي يتولى جمع كل ما يرتبط بالقضايا الجوهرية لنشاط الوزارة وأقسامها في الداخل والخارج. وغالبًا ما يرتبط بهذا الجهاز مكتبة متخصصة تضم ثروة معرفية ثمينة: كتب القانون الدولي، مطبوعات المنظمات والمحاكم الدولية، خرائط سياسية وجغرافية دقيقة، فضلًا عن ملفات المفاوضات المتعلقة بالحدود الدولية. بهذا الدور، تصبح إدارة الأرشيف والوثائق ليست مجرد مخزن للأوراق القديمة، بل خزانة أسرار تحفظ ذاكرة الدولة، وتقدّم للمسؤولين والدبلوماسيين ما يحتاجونه من معطيات دقيقة لصنع القرار وصياغة المواقف الدولية.

6- الإدارة القانونية : في قلب وزارة الخارجية، حيث تتقاطع السياسة مع القانون، تتولى الإدارة القانونية دورًا حيويًا لا يمكن الاستغناء عنه. فهي أشبه بـ المستشار الخفي للدبلوماسية، تضم بين صفوفها خبراء متمرسين في القانون الدولي، يعملون على إمداد الدولة بالأساس القانوني الذي تستند إليه في تحركاتها على الساحة الدولية. وتتفرع هذه الإدارة عادةً إلى أقسام متعددة، ينهض كل منها بمهام دقيقة، أبرزها:

مرافقة الدولة في جميع المفاوضات، بصرف النظر عن موضوعها، لضمان أن كل كلمة أو التزام يستند إلى أساس قانوني متين.تقديم الرأي القانوني للوزارة بشأن النزاعات أو الإشكالات الدولية التي قد تواجهها. دراسة المنازعات القائمة مع الدول أو الهيئات الدولية وتحليلها من زاوية القانون الدولي.صياغة وتفسير المعاهدات الدولية التي تبرمها الدولة، بما يضمن انسجامها مع مصالحها وسيادتها.

لكن الصورة ليست واحدة في جميع الدول. ففي بريطانيا والجمهورية العربية المتحدة، على سبيل المثال، نُقلت بعض الملفات الحساسة كالجنسية والتجنس والطرد إلى أقسام مستقلة، لإعطائها مساحة أكبر من التخصص. أما في فرنسا، فالأمر يختلف؛ إذ يوجد قسم إداري واجتماعي مستقل يتعامل مع قضايا الفرنسيين المقيمين في الخارج والأجانب المقيمين على الأراضي الفرنسية. كما يتابع هذا القسم الاتفاقات الدولية ذات الطابع الفني أو القانوني – مثل اتحاد البريد العالمي أو اتحاد الموازين والمقاييس – بعيدًا عن تعقيدات السياسة المباشرة.

بهذا الدور، تتحول الإدارة القانونية إلى درع الدولة القانوني، الذي يضمن أن خطواتها الدبلوماسية تسير وفق قواعد راسخة، فلا يترك أي ثغرة قد تستغلها الأطراف الأخرى. فهي، باختصار، الواجهة غير المرئية التي توازن بين السياسة والمشروعية.***

7- إدارة المستخدمين: في قلب وزارة الخارجية، حيث تتشابك السياسة مع العمل الإداري اليومي، تبرز إدارة المستخدمين كجهاز حيوي يضمن استمرار عجلة العمل بلا انقطاع. فهي الإدارة التي تعنى أولًا بالإنسان، بالموظف الذي يشغل منصبًا في الوزارة أو يعمل ضمن بعثاتها المنتشرة في عواصم العالم. ومن بين جدرانها تُدار شؤون التعيين والترقيات، وتُنظم قرارات النقل، كما تُشرف على توزيع الكفاءات في المكاتب الخارجية، لتبقى كل بعثة قادرة على أداء رسالتها.

لكن مسؤوليات هذه الإدارة لا تقف عند حد الموظفين. فهناك فروع متخصصة تمنحها طابعًا متعدد المهام. على سبيل المثال، يتولى فرع المحاسبة متابعة الميزانية والمصروفات وتنظيم النفقات الخاصة بالرحلات الرسمية، وهو فرع يعتمد في العادة على خبراء ماليين أكثر من اعتماده على دبلوماسيين محترفين. وفي بعض الدول، كما في المملكة المتحدة، جرى فصل هذه المهمة لتصبح إدارة مالية مستقلة بذاتها.

إلى جانب ذلك، هناك فروع أخرى أكثر حساسية، مثل فرع الشفرة الذي يعالج الرسائل السرية ويؤمنها، كما هو الحال في فرنسا، أو قسم الحقيبة الدبلوماسية الذي يتكفل بإرسال واستقبال الحقائب الرسمية التي تحمل وثائق الدولة بين العواصم. وفي وزارة الخارجية البريطانية، جُمعت هذه المهام في إطار واحد تحت اسم "قسم الاتصالات"، بينما أُسندت في الجمهورية العربية المتحدة إلى قسم البحوث الذي جمع بين مهام الأمن، الإعلام العام، والتواصل السري.

وبهذا، يتضح أن إدارة المستخدمين ليست مجرد إدارة إدارية تقليدية، بل هي بمثابة العمود الفقري الذي يربط بين الكوادر البشرية والموارد المادية والوسائل التقنية، ليظل جهاز السياسة الخارجية متماسكًا وفعّالًا في خدمة الدولة.***

8- إدارة الشؤون الثقافية والفنية: تُعد إدارة الشؤون الثقافية والفنية إحدى الركائز المهمة في وزارة الخارجية، إذ يزداد دورها يومًا بعد يوم مع تنامي الحاجة إلى القوة الناعمة في العلاقات الدولية. فالنشاط الدبلوماسي لا يقوم فقط على السياسة والاقتصاد، بل يعتمد أيضًا على ما تمتلكه الدولة من رصيد ثقافي وحضاري يجعلها أكثر تأثيرًا في الخارج. ومن هنا، تُعتبر هذه الإدارة أداة فعّالة لنشر صورة الدولة وتعزيز مكانتها بين الشعوب.تتعدد المهام التي تضطلع بها الإدارة، ومن أبرزها: تقديم المنح الدراسية للطلاب الأجانب وفتح آفاق التعليم أمامهم، إلى جانب إنشاء المدارس الدولية التي تعكس هوية الدولة وثقافتها.
تنظيم المعارض الفنية والفعاليات الثقافية، وعرض الأفلام التي تُبرز ملامح المجتمع وتاريخه، بما يعزز من جسور التواصل مع العالم. نشر اللغة الوطنية في الخارج باعتبارها وسيلة أساسية للتقارب والتفاهم المتبادل. دعم وتنمية التبادل الثقافي الدولي بالتنسيق مع الوزارات والمؤسسات المعنية، لضمان تكامل الجهود وتوسيع دائرة التأثير الثقافي.

وبذلك، لا تقتصر مهام هذه الإدارة على تنظيم فعاليات أو تقديم منح، بل تتجاوز ذلك لتصبح جسرًا حضاريًا يربط الدولة بالعالم، ويُعزز مكانتها من خلال الثقافة والفن باعتبارهما لغة عالمية قادرة على تجاوز الحدود.

9- الإدارة القنصلية: تُعد الإدارة القنصلية إحدى الإدارات الأساسية في وزارة الخارجية، وهي المعنية بتنظيم العمل القنصلي والإشراف عليه. وبموجب القوانين الداخلية في معظم الدول، يتم الفصل بوضوح بين الأنشطة الدبلوماسية والأنشطة القنصلية، بحيث يختص كل جهاز بمهامه دون تداخل.

ومن هذا المنطلق، يُميز بين أعضاء السلك الدبلوماسي وأعضاء السلك القنصلي؛ فالأول يتولى إدارة شؤون السياسة الخارجية وتمثيل الدولة في علاقاتها الدولية، بينما يتركز عمل السلك القنصلي على خدمة المواطنين في الخارج، ورعاية شؤونهم، وتسهيل المعاملات الرسمية والقانونية التي يحتاجون إليها ضمن نطاق اختصاص القنصلية.

وبذلك، تُشكل الإدارة القنصلية حلقة وصل أساسية بين الدولة ومواطنيها المقيمين في الخارج، في إطار منظم يراعي الحدود الواضحة بين الوظائف الدبلوماسية والقنصلية.

هيكل وزارة الخارجية

تتكون وزارة الخارجية من ثلاثة فروع رئيسية:

- الديوان العام.
- البعثات الدبلوماسية والقنصلية.
- الوفود الدائمة والمؤقتة لدى المنظمات الدولية.

ويعاين وزير الخارجية نوابه ووكلاء الوزارة في إدارة العمل اليومي، بينما يرأس كل إدارة موظف كبير بدرجة سفير أو وزير مفوض. وينقسم الديوان العام إلى 22 إدارة، منها:

- مكتب الوزير، مكتب نائب الوزير، مكتب وكيل الوزارة.
- إدارة المراسم، إدارة المؤتمرات والهيئات الدولية، إدارة الصحافة، الإدارة القانونية.
- إدارة الثقافة، إدارة غرب أوروبا، إدارة شرق أوروبا، إدارة أمريكا اللاتينية، إدارة أمريكا الشمالية، الإدارة الآسيوية والشرقية، إدارة الشؤون الأفريقية، الإدارة العربية.
- إدارة الأبحاث، إدارة التنفياتش، الإدارة القنصلية، الإدارة العامة، إدارة المغتربين، الإدارة المالية، إدارة المحفوظات.

كما يُلاحظ أن الوزارة تعتمد نظامًا من التماثل والانتقال بين موظفي الإدارة العامة والسلكين الدبلوماسي والقنصلي، بحيث يمكن نقل الموظفين بين هذه الفئات لتوفير المرونة في أداء المهام.

- دور وزير الخارجية في العلاقات الدولية: يُعتبر وزير الخارجية أحد أبرز الفاعلين في ميدان العلاقات الدولية، إذ يشغل موقعًا ذا طبيعة مزدوجة. فمن جهة، هو عضو في الجهاز الحكومي الداخلي يخضع تعيينه وصلاحياته للقوانين الوطنية، ومن جهة أخرى، يتولى قيادة وزارة الخارجية باعتباره رئيسها الإداري، حيث يشرف على مختلف إداراتها، ويوجه أنشطتها، ويضبط عمل البعثات الدبلوماسية والقنصلية المنتشرة في الخارج.

وتتجاوز وظيفته الطابع الإداري البحت لتأخذ بُعدًا سياسيًا عميقًا، فهو الواجهة التي تمر عبرها المراسلات الرسمية مع الدول والمنظمات الدولية، كما يشكل همزة الوصل بين بلاده والعالم الخارجي. ومن هنا، يتقاطع دوره مع قواعد القانون الدولي بشكل مباشر، باعتباره المخاطب الأساسي باسم الدولة في علاقاتها الخارجية.

تاريخيًا، لم يكن وزير الخارجية سوى موظف إداري يعمل تحت ظل رئيس الدولة، الذي كان ينفرد بوضع السياسة الخارجية ورسم مسارها، بينما اقتصر دور الوزير على نقل تلك التوجهات والتعبير عنها. غير أنّ التحولات التي شهدتها النظم البرلمانية الديمقراطية غيّرت هذا الواقع، فأصبح الوزير شريكًا حقيقيًا في صنع القرار، وفاعلًا في بلورة السياسة الخارجية، من خلال عضويته في مجلس الوزراء ومشاركته في المداولات المتعلقة بالشؤون الدولية.

مع تطور أساليب الدبلوماسية وتوسع مجالاتها، برز دور وزير الخارجية كأحد الأعمدة الرئيسية في إدارة العلاقات الدولية. فبعد أن كان تمثيل الدولة في المؤتمرات والاجتماعات الكبرى حكرًا على الدبلوماسيين، أصبح الوزير اليوم هو الذي يتصدر هذه المحافل، حاملاً مسؤولية التعبير عن مواقف دولته والدفاع عن مصالحها.

وقد زاد من أهمية موقعه أيضًا عودة رؤساء الدول، خاصة في النظم ذات الطابع الرئاسي، إلى الانخراط المباشر في معالجة القضايا الدولية عبر مؤتمرات القمة واللقاءات العالمية، الأمر الذي جعل وزير الخارجية شريكًا أساسيًا في هذا الحراك، سواء كمفاوض بارز أو كمستشار قريب من دوائر القرار العليا.

ويرى العديد من المحللين أن تنامي دور وزير الخارجية يعود إلى مجموعة من العوامل المتشابكة، في مقدمتها تعقيد القضايا المطروحة على الساحة الدولية، وكثرة الاتفاقيات متعددة الأطراف التي تتطلب متابعة دقيقة وإدارة متواصلة. يضاف إلى ذلك التطور الكبير في وسائل الاتصال والمواصلات، الذي جعل تفاعل الدول مع العالم الخارجي أكثر سرعة وكثافة. كما أن تراجع الدور التقليدي لرؤساء البعثات الدبلوماسية في إدارة القضايا الجوهرية، قد نقل مركز الثقل نحو الوزير، الذي بات يتحمل عبئًا أكبر في صياغة وتنفيذ السياسة الخارجية.***

ثانيا: المهام الرئيسية لوزير الخارجية

- الصلاحيات والمسؤوليات: يُعد وزير الخارجية الرئيس الأعلى للبعثات الدبلوماسية والقنصلية في الخارج، وكذلك الرئيس الأعلى لأجهزة وزارة الخارجية داخل الدولة، حيث يوجه هذه البعثات عبر التعليمات والتقارير الدورية. كما يعتمد أمامه طائفة القائمين بالأعمال الدائمين والمؤقتين، ويتولى تمثيل الدولة في مسائل التحكيم والقضاء الدوليين، ويشارك في صياغة القانون الدولي الاتفاقي، وتفسير المعاهدات، والمفاوضات الدولية.

- المهام الرئيسية لوزير الخارجية: في معظم دول العالم، يُعرف الوزير المكلف بالإشراف على العلاقات الخارجية باسم وزير الشؤون الخارجية (Minister for Foreign Affairs)، أو في بعض الحالات باسم وزير العلاقات الأجنبية (Minister of Foreign Relations)، وهو المسؤول الأساسي عن صياغة وتنفيذ السياسة الخارجية للدولة، وإدارة التواصل مع الحكومات والمؤسسات الأجنبية، فضلاً عن تمثيل الدولة في المحافل الدولية.

يمكن تلخيص المهام التي يقوم بها وزير الخارجية فيما يلي:

- اعتماد القائمين بالأعمال الأجانب رسميًا في بلاده.

- استقبال الممثلين الدبلوماسيين الأجانب، والاستماع إلى مقترحاتهم وطلباتهم، ومناقشتهم بشأنها، وبحث - المصالح المشتركة بين دولته ودولهم.

- رئاسة الجهاز الدبلوماسي والقنصلي للدولة في الخارج، ومتابعة أنشطته عبر التعليمات الموجهة والتقارير الواردة من البعثات.

- إبلاغ الدول الأجنبية بتعيين أو استدعاء الممثلين الدبلوماسيين لبلاده لديها.

- إدارة المفاوضات مع الدول الأخرى، وتوقيع بعض الاتفاقيات الدولية ذات الشكل البسيط.

- المشاركة في تحديد السياسة الخارجية بالتنسيق مع مجلس الوزراء، حيث لا ينفرد وزير الخارجية برسم السياسة، لكنه يعد المرجع المتخصص الذي تسترشد به الحكومة قبل اتخاذ قراراتها النهائية.

- تنفيذ السياسة الخارجية بعد اعتمادها من الجهات المختصة، وذلك عبر إبلاغ الدول الأخرى بالقرارات، والرد على المراسلات، سواء بالقبول أو الرفض أو الاحتجاج.

- نقل المراسلات الرسمية بين الدول الأجنبية ورئيس الدولة أو رئيس مجلس الوزراء، وكذلك إلى الوزارات المعنية بالشؤون الاقتصادية أو المالية أو الثقافية، والعكس صحيح.

- إطلاع حكومته ومجلس الوزراء على المستجدات الدولية والمشكلات التي تمس مصالح بلاده، واقتراح الإجراءات المناسبة للتعامل معها.

- تمثيل السياسة الخارجية أمام البرلمان في النظم البرلمانية، وشرح توجهات الحكومة، والرد على أسئلة النواب، والمشاركة في لجان البرلمان للحصول على تأييده للسياسة الخارجية.

بهذا الترتيب تصبح الصورة أوضح، إذ يظهر أن وزير الخارجية ليس فقط واجهة الدولة الدبلوماسية، بل أيضًا المحرك التنفيذي لسياستها الخارجية، والمستشار الأول في شؤون العلاقات الدولية.

باختصار، يمثل وزير الخارجية الجسر الرئيسي بين بلاده والعالم الخارجي، وهو المسؤول عن توجيه السياسة الخارجية وإدارة جميع أوجه الدبلوماسية الرسمية

اهلية وزير الخارجية في إلزام دولته: تطرح المكانة البارزة لوزير الخارجية في العلاقات الدولية سؤالًا مهمًا حول حدود صلاحياته القانونية في إلزام دولته بالتزامات دولية. فبصفته المسؤول الأول عن إدارة الشؤون الخارجية، يتمتع الوزير بسلطات واسعة، لا سيما في ما يتعلق بالاتفاقيات المبسطة التي لا تستوجب عادةً تصديقًا برلمانيًا. كما أن مشاركته في المفاوضات الدولية تُعد بحد ذاتها كافية، ولا تحتاج إلى أوراق تفويض خاصة، إذ يُفترض في موقعه الرسمي ما يمنحه هذه الصلاحية. بل إن تصريحاته الشفوية الموجهة لدول أخرى أو لممثليها الدبلوماسيين تُلزم دولته قانونًا، شريطة أن تصدر في إطار اختصاصاته المعتادة وألّا يتعارض ذلك مع نصوص دستورية داخلية.

وقد جاء تأكيد هذه الصلاحية من القضاء الدولي نفسه. ففي قضية جرينلاند الشهيرة، التي نظرت فيها المحكمة الدائمة للعدل الدولية، برزت المسألة بوضوح. ففي عام 1919، كانت الدنمارك تسعى إلى تثبيت اعتراف دولي بسيادتها على الجزيرة، حين صرّح وزير خارجية النرويج لممثل الدنمارك الدبلوماسي قائلًا: "لن تضع الحكومة النرويجية عقبات أمام حل هذه المسألة." غير أن النرويج عادت بعد عام واحد فقط لتتراجع عن هذا الموقف وتطالب بجزء من الجزيرة الشرقية، مما أدى إلى نزاع عُرض على المحكمة عام 1931.

ورأت المحكمة آنذاك أن تصريح وزير الخارجية النرويجي، لكونه صادراً عن سلطة مختصة في نطاق عملها، يُلزم الدولة النرويجية نفسها، ولا يمكن التنصل منه بإرادة منفردة. وهكذا، شكّل هذا الحكم دليلًا واضحًا على الوزن القانوني الكبير لتصريحات وزير الخارجية، حتى عندما تكون مجرد أقوال شفوية.***

أهمية اختيار وزير الخارجية: تُولي الحكومات عناية خاصة باختيار وزير الخارجية، نظرًا للدور المحوري الذي يضطلع به في توجيه السياسة الخارجية وتمثيل الدولة على الصعيد الدولي. ويُشترط في شاغل هذا المنصب أن يتمتع بمعرفة معمقة بالعلاقات الدولية، وأن يمتلك قدرة عالية على إدارة القضايا العالمية ذات الطابع المعقد والمتداخل، بما يضمن حسن تمثيل الدولة وصون مصالحها الاستراتيجية.

وتنبع خطورة هذا الدور من أن أقوال وتصريحات وزير الخارجية تُعد في القانون الدولي تعبيرًا رسميًا عن إرادة الدولة، وقد تترتب عليها التزامات دولية ملزمة، كما برز في قضية جرينلاند الشرقية، حيث اعتبرت المحكمة الدائمة للعدل الدولي تصريح وزير الخارجية النرويجي التزامًا دوليًا لا يجوز التنصل منه بإرادة منفردة. ومن ثمّ، فإن أي تصريح غير محسوب قد يؤدي إلى إلحاق ضرر بسمعة الدولة أو مساس بكرامتها، فضلًا عن انعكاسه السلبي على مكانتها الدولية.

كما أن الخصائص الشخصية والفكرية لوزير الخارجية تنعكس بصورة مباشرة على توجهات السياسة الخارجية للدولة. ومن ثمّ، يتعين أن يكون ملمًّا بمصالح بلاده الاقتصادية والتجارية، وبأوضاع الدول الأخرى واتفاقاتها الدولية، فضلًا عن استيعاب المبادئ الأساسية التي تحدد السياسة الخارجية لدولته. وتُعد القدرة

على إدراك توازنات القوى الدولية ومعرفة بؤر التوتر والخلاف، خاصة بين الدول الكبرى، عنصرًا أساسيًا لضمان إدارة فعالة للعلاقات الدولية، قائمة على التوازن بين الدفاع عن المصالح الوطنية والحفاظ على قنوات الحوار والتعاون الدولي.***

تُولي الدولُ أهميةً جوهريةً لاستقرار منصب وزير الخارجية، باعتباره ركيزةً أساسية لضمان استمرارية العمل الدبلوماسي وتعزيز فاعليته. فاستمرار شاغل المنصب يسهم في تراكم الخبرات المتعلقة بالقضايا الدولية، كما يتيح بناء شبكة متينة من العلاقات مع الفاعلين الدبلوماسيين على المستويين المحلي والدولي. وتتجلى أهمية هذا الاستقرار في تجربة الجمهورية الرابعة بفرنسا، التي اتسمت بكثرة تغيّر الحكومات، في حين شهدت وزارة الخارجية قدرًا ملحوظًا من الثبات المؤسسي؛ إذ تولى حقيبتها خلال الفترة الممتدة بين عامي 1944 و1954 وزيران فقط، من أبرزهم روبير شومان الذي شغل المنصب بين عامي 1948 و1953، رغم تعاقب ثماني حكومات على السلطة في تلك المرحلة.

- الوضع القانوني لوزير الخارجية: يُعتبر وزير الخارجية، بحكم موقعه، الممثل الأعلى لدولته في علاقاتها الخارجية، والمسؤول المباشر عن توجيه بعثاتها الدبلوماسية. ويقتضي هذا الدور مشاركته المتكررة في المؤتمرات الدولية والمباحثات الثنائية ومتعددة الأطراف، الأمر الذي يفرض ضرورة تمتعه بحماية قانونية تُمكّنه من أداء مهامه دون قيود.

وفي هذا السياق، يتمتع وزير الخارجية أثناء وجوده في الخارج بمجموعة من الحصانات والامتيازات المستمدة من الأعراف الدولية وأحكام اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، وإن لم يكن بالضرورة مشمولًا بجميع ما يرد فيها على نحو صريح. ويمكن إجمال أهم هذه الحصانات فيما يلي:

الحماية الشخصية: صيانة شخصه من أي اعتداء أو تهديد، انسجامًا مع مبدأ الحصانة الشخصية الممنوحة للممثلين الدبلوماسيين.

الحصانة الجنائية: تمتعه بالحصانة الكاملة أمام السلطات الجنائية والشرطية في الدولة المضيفة، ضمانًا لعدم تعرضه لأي إجراء قضائي قد يعوق أداء وظيفته

الحصانة المدنية: تقتصر على الأعمال التي يباشرها بصفته الرسمية، بينما تبقى أفعاله ذات الطبيعة الخاصة خاضعة لاختصاص المحاكم الأجنبية.

الممتلكات الخاصة: لا تشملها أي حماية أو حصانة من التنفيذ أو الإجراءات القضائية، إذ تنحصر الحماية في ما يتصل بممارسته لمهامه الرسمية.

الإعفاءات الجمركية: تُعفى الحقائب الرسمية والأمتعة الخاصة بمهامه من التفتيش أو الرسوم، حمايةً لسرية الوثائق والمراسلات الدبلوماسية، مع عدم تمتعه بإعفاءات مالية أخرى مثل الإعفاء الضريبي. وبذلك، يتضح أن الوضع القانوني لوزير الخارجية يقوم على مبدأ الموازنة بين مقتضيات حماية منصبه لضمان استمرارية العمل الدبلوماسي، وبين احترام سيادة الدول المضيفة من خلال قصر الامتيازات على ما يخدم ممارسته لمهامه الرسمية.

- أفراد الأسرة وزير الخارجية: يحظى أفراد أسرة وزير الخارجية – ولا سيما الزوج أو الزوجة والأبناء المرافقون له – بذات الامتيازات القانونية التي يتمتع بها أثناء أدائه لمهام رسمية خارج البلاد. غير أن هذه الامتيازات تنتفي إذا كانت الزيارة ذات طبيعة خاصة، حيث لا يُمنح الوزير أو أفراد أسرته أي مزايا استثنائية في مثل تلك الحالات.

وتتجاوز صلاحيات وزارة الخارجية مجرد إدارة العلاقات الدبلوماسية، لتشمل اختصاصات قانونية وسياسية تلتزم بها السلطات العامة في الدولة. ومن أبرز هذه الاختصاصات، إصدار التفسيرات الرسمية للمعاهدات الدولية، وهي تفسيرات تكتسب صفة الإلزام بالنسبة للسلطات التنفيذية، في حين تختلف درجة إلزاميتها بالنسبة للسلطة القضائية باختلاف النظام القانوني المعتمد في كل دولة. ففي بعض النظم، يُعتبر التفسير الصادر عن وزارة الخارجية ملزمًا للمحاكم، بينما في نظم أخرى تحتفظ المحاكم بحقها في تفسير نصوص المعاهدات بشكل مستقل.

وفي بريطانيا على سبيل المثال، استقر العرف الدستوري على إسناد عدد من المسائل الحاسمة إلى وزارة الخارجية باعتبارها صاحبة الاختصاص الحصري، ومن أبرزها:

- الاعتراف بالدول والحكومات الأجنبية، سواء بصورة كاملة أو محدودة.
- تحديد السيادة على الأقاليم المتنازع عليها وتقرير الجهة التي تملك هذه السيادة.
- تقرير الحصانات المقررة للدول ورؤسائها وممثليها.
- إعلان حالة الحرب أو السلم بين بريطانيا ودول أخرى، أو بين دولتين أجنبيتين، وكذلك تقرير انتهاء حالة الحرب.
- إثبات أو نفي مشروعية إجراءات القصاص في النزاعات البحرية.
- تحديد الأشخاص الذين يتمتعون بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية.

- رسم الحدود وتحديد نطاق النفوذ البريطاني داخل أراضي الدول الأجنبية.

وبذلك يتضح أن وزارة الخارجية ليست مجرد جهاز تنفيذي في مجال السياسة الخارجية، بل تمارس كذلك دورًا قانونيًا ذا تأثير مباشر على عمل السلطات الأخرى، سواء التنفيذية أو القضائية، بحسب ما يقرره النظام الدستوري في كل دولة.

الفصل الثاني

الامتيازات والحصانات والإعفاءات الدبلوماسية والقنصلية

يُعدّ مبدأ الامتيازات والحصانات الدبلوماسية والقنصلية من الركائز الجوهرية في القانون الدولي العام، إذ يهدف إلى تمكين الممثلين الدبلوماسيين والقنصليين من أداء وظائفهم بحرية واستقلال تام، دون تدخل أو إعاقة من سلطات الدولة المضيفة. وقد حرص القانون اليمني على تكريس هذا المبدأ في تشريعاته الوطنية، تأكيداً لالتزام الجمهورية اليمنية بالقواعد والأعراف الدولية، وترسيخاً لمكانتها كدولة تحترم التزاماتها القانونية والدبلوماسية.

وانطلاقاً من هذا الأساس، تضمّن قانون السلك الدبلوماسي والقنصلي اليمني نصوصاً صريحة تنص على تمتع أعضاء السلك بالحصانات والامتيازات المقررة لهم بموجب اتفاقيتي فيينا لعامي 1961 و1963، وعلى أن هذه الامتيازات لا تُعدّ امتيازات شخصية، بل ضمانات قانونية ووظيفية تستهدف تمكينهم من أداء مهامهم على الوجه الأكمل. ويمكن تصنيف هذه الامتيازات والحصانات على النحو الآتي:

أولاً: الحصانات الشخصية والقضائية: يتمتع الممثلون الدبلوماسيون في اليمن – وكذلك الموفدون اليمنيون إلى الخارج – بحصانة شخصية تامة تحميهم من أي شكل من أشكال التوقيف أو الاحتجاز أو الخضوع للإجراءات القضائية، سواء المدنية أو الجنائية أو الإدارية، وذلك أثناء قيامهم بمهامهم الرسمية.
ولا يجوز مقاضاة أي دبلوماسي أو اتخاذ أي إجراء قضائي ضده إلا في حالات محددة واستثنائية نصت عليها الاتفاقيات الدولية.

ويستند هذا المبدأ إلى المادتين (29) و(31) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، وإلى ما قرره القانون اليمني في شأن حماية أعضاء البعثات من أي تدخل قد يمسّ كرامتهم أو يعوق أداء وظائفهم. وتُعدّ هذه الحصانة شخصية ووظيفية في آن واحد، تنتهي بانتهاء المهمة الدبلوماسية أو القنصلية، دون أن تُخلّ بالمسؤولية الشخصية عن الأفعال المرتكبة خارج نطاق الواجبات الرسمية.

ثانياً: حرمة مقار البعثات والممتلكات الرسمية: أكّد القانون اليمني، التزاماً باتفاقية فيينا، على حرمة مقار البعثات الدبلوماسية والقنصلية، وعدم جواز دخولها أو تفتيشها أو اقتحامها من قبل سلطات الدولة المضيفة إلا بموافقة رئيس البعثة. كما لا يجوز اتخاذ أي إجراء تنفيذي جبري على ممتلكات البعثة أو الوثائق الرسمية أو المراسلات الدبلوماسية.

ويُنظر إلى مباني البعثات الدبلوماسية على أنها ليست جزءًا من الإقليم اليمني بالمعنى الإقليمي الجغرافي، لكنها تتمتع بحماية قانونية خاصة تعادل من حيث الأثر الامتداد الرمزي للسيادة الوطنية، وهو ما أقرّه الفقه الدولي تحت مسمى "الحرمة القانونية لمقار البعثات". وقد تبنّى قانون السلك الدبلوماسي والقنصلي اليمني هذا المفهوم، مؤكدًا أن حماية المقر الدبلوماسي واجبة على السلطات المحلية، وأن أي اعتداء عليه يُعدّ مساساً بسيادة الدولة اليمنية ذاتها.

ثالثاً: حرمة المراسلات والوثائق الدبلوماسية والقنصلية: أكد التشريع اليمني التزامه بقاعدة سرية المراسلات والوثائق الدبلوماسية، بحيث لا يجوز اعتراضها أو فتحها أو مصادرتها تحت أي ظرف، كما يجب احترام حرمة الحقيبة الدبلوماسية وضمان نقلها بأمان، وعدم إخضاعها لأي تفتيش.
وتنسجم هذه الأحكام تماماً مع ما نصّت عليه المواد (24–27) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، وهي من أهم الضمانات التي تكفل حرية الاتصال بين الدولة الموفِدة وبعثتها في الخارج.

رابعاً: الامتيازات المالية والإعفاءات الضريبية والجمركية: منح القانون اليمني أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي إعفاءات مالية وضريبية وجمركية، بما في ذلك الإعفاء من الضرائب المباشرة والرسوم الجمركية على الأمتعة الشخصية، والمعدات الرسمية الخاصة بالبعثة.
ويستند ذلك إلى مبدأ المعاملة بالمثل المنصوص عليه في القانون اليمني، وإلى أحكام اتفاقية فيينا التي أقرت هذه الامتيازات باعتبارها وسيلة لتيسير العمل الدبلوماسي وضمان استقلال ممثلي الدول. كما نصّ القانون اليمني على إمكانية إصدار قوانين أو قرارات خاصة بالإعفاء الكامل للدبلوماسيين من الضرائب والرسوم، متى اقتضت المصلحة الوطنية أو المعاملة المتبادلة ذلك، وهو ما يعكس مرونة التشريع الوطني وانسجامه مع الأعراف الدولية في هذا المجال.

خامساً: الحصانات والامتيازات القنصلية: أما بالنسبة لأعضاء البعثات القنصلية، فقد ميّز القانون اليمني – وفقاً لاتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963 – بين الوظائف القنصلية الرسمية والأعمال ذات الطابع الخاص.

فالقناصل يتمتعون بحصانة وظيفية محدودة تقتصر على الأفعال التي يؤدونها أثناء ممارستهم لمهامهم الرسمية، مع احترام حرمة مقار القنصليات ووثائقها الرسمية. كما منحهم القانون إعفاءات مالية وجمركية محددة، تقتصر على ما يتصل مباشرة بعمل البعثة القنصلية. وهذه الحصانات وإن كانت أضيق نطاقاً من الحصانات الدبلوماسية، إلا أنها تستند إلى ذات المبدأ: تمكين الممثل القنصلي من أداء واجباته دون عوائق، في ظل احترام قوانين الدولة المضيفة.

سادساً: الطبيعة القانونية للامتيازات والحصانات: أكد القانون اليمني، انسجاماً مع العرف الدولي، أن الامتيازات والحصانات ليست "امتيازاً شخصياً" أو "تمييزاً خاصاً"، وإنما وسيلة قانونية تفرضها ضرورات الوظيفة التمثيلية. فالممثل الدبلوماسي لا يتمتع بهذه الحصانات لذاته، بل لكونه يجسد الدولة التي يمثلها، ومن ثمّ فإن أي إخلال بحصانته يُعد مساساً بسيادة الدولة اليمنية ذاتها. ويترتب على ذلك أن هذه الامتيازات قابلة للتقييد أو التنازل عنها من قبل الدولة الموفدة، إذا رأت أن المصلحة العامة تقتضي ذلك.

يتضح من مجمل النصوص القانونية والممارسات العملية أن القانون اليمني كرّس منظومة متكاملة من الامتيازات والحصانات الدبلوماسية والقنصلية، تستند إلى القانون الدولي والعرف الدبلوماسي، وتوازن بين احترام سيادة الدولة المضيفة وضمان حرية واستقلال الممثلين اليمنيين في الخارج. فهو قانون يجمع بين الالتزام الدقيق بالمعايير الدولية والمرونة في التطبيق وفق مبدأ المعاملة بالمثل، بما يعكس نضج السياسة التشريعية اليمنية في ميدان العلاقات الدولية، وحرصها على احترام القواعد المستقرة في القانون الدولي العا

الفصل الثالث

طبيعة المراكز والمعاهد الثقافية الأجنبية

تُعد المراكز والمعاهد الثقافية الأجنبية من أبرز أدوات القوة الناعمة في العلاقات الدولية المعاصرة، إذ تسهم في توثيق الروابط بين الشعوب، وتعزيز التبادل الثقافي والمعرفي، ونشر اللغات والثقافات الوطنية خارج الحدود. وغالباً ما تنشئ الدول هذه المراكز في إطار من التعاون الثقافي أو التعليمي مع الدول الأخرى، بعيداً عن القنوات الدبلوماسية التقليدية.

غير أن طبيعة هذه المؤسسات تثير تساؤلات قانونية حول وضعها القانوني ومدى تمتعها بالصفة أو الامتيازات الدبلوماسية، ولا سيما عندما ترتبط أنشطتها بالسفارات أو المفوضيات الأجنبية العاملة في الدولة المضيفة. فالتمييز بين العمل الثقافي ذي الطابع المدني، والعمل الدبلوماسي ذي الطابع الرسمي، يُعد أمراً ضرورياً لتحديد مدى خضوع هذه المراكز وأعضائها لأحكام اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 أو للقوانين الوطنية للدولة المضيفة. وفي ضوء ذلك، يبرز المبدأ العام الذي يحكم هذه المسألة، والذي يمكن صياغته على النحو الآتي: "المراكز والمعاهد الثقافية الأجنبية ليست جزءًا من السفارات أو المفوضيات الأجنبية إلا إذا نصّ على ذلك اتفاق خاص، والعاملون فيها لا يتمتعون بالحصانة الدبلوماسية، بل يُعاملون معاملة الأجانب المقيمين، ما لم يُقرّ اتفاق ثنائي بخلاف ذلك."

ولاً: الوضع القانوني للمراكز والمعاهد الثقافية الأجنبية: الأصل أن المراكز والمعاهد الثقافية الأجنبية (مثل المراكز الثقافية الفرنسية، الألمانية، البريطانية وغيرها) لا تُعدّ جزءاً من السفارات أو المفوضيات الأجنبية، إلا إذا نصّ على ذلك صراحةً في اتفاق ثنائي بين الدولة الموفدة والدولة المضيفة.

فهي عادة مؤسسات تابعة لوزارات الثقافة أو التعليم أو لهيئات مستقلة في الدولة الأجنبية، وتُنشأ بموجب اتفاق ثقافي أو بروتوكول تعاون، وليس بموجب اتفاق دبلوماسي ينشئ بعثة رسمية. وبالتالي، لا تعتبر هذه المراكز جزءاً من البعثة الدبلوماسية من حيث الوضع القانوني، ولا تُدرج ضمن نطاق اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961. فهي مؤسسات ذات طبيعة مدنية وثقافية، تعمل على تعزيز التعاون الثقافي والعلمي بين الدول، وتخضع في وجودها وإدارتها للقوانين المحلية للدولة المضيفة.

ثانياً: وضع العاملين في هذه المراكز من حيث الحصانة: من حيث المبدأ، العاملون في المراكز أو المعاهد الثقافية لا يتمتعون بالحصانة الدبلوماسية، لأنهم ليسوا أعضاء في البعثة الدبلوماسية المعتمدة لدى الدولة المضيفة، ولا ترد أسماؤهم ضمن قوائم الدبلوماسيين المعتمدين رسميًا لدى وزارة الخارجية في تلك الدولة.

ومع ذلك، قد يتمتع بعض الموظفين الإداريين أو المديرين بمزايا محدودة (مثل الإعفاء من بعض الضرائب أو التسهيلات الجمركية)، إذا نصّ الاتفاق الثقافي بين الدولتين على ذلك صراحة، أو إذا رُبط المركز إداريًا بالسفارة (مثلاً: المراكز الثقافية التابعة مباشرة للسفارة الفرنسية قد يكون مديرها موظفاً دبلوماسياً ضمن طاقمها). أما في غير هذه الحالات، فإن العاملين في المراكز والمعاهد الثقافية يُعاملون معاملة الأجانب المقيمين في الدولة المضيفة، ويخضعون لقوانينها الداخلية من حيث الإقامة، والعمل، والضرائب، والمسؤولية القانونية.

ثالثاً: الأساس القانوني: اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 لم تمنح المراكز الثقافية أو موظفيها أي صفة أو امتياز دبلوماسي إلا في حالة ارتباطهم عضوياً بالسفارة. الاتفاقيات الثنائية الثقافية بين الدول قد تمنح امتيازات خاصة لبعض المراكز، لكنها تظل استثناءً من الأصل العام. والقانون الوطني في الدولة المضيفة هو المرجع في تحديد شروط عمل هذه المراكز، وتسجيلها، والرقابة عليها.

الفصل الرابع

القناصل الفخريون في القانون الوطني

يُعدّ القناصل الفخريون – أو ما يُعرف بالقناصل الشرفيين – فئة متميزة ضمن فئات الممثلين القنصليين الذين تعيّنهم الدول بغرض تمثيل مصالحها في إقليم دولة أخرى، إلا أن ما يميزهم عن القناصل المهنيين هو أنهم لا يُعتبرون جزءاً من السلك الدبلوماسي أو القنصلي الدائم، ولا يتولّون مهامهم بصفة مهنية خالصة أو مقابل أجر ثابت من الدولة التي يمثلونها. ويستمدّ القنصل الفخري مركزه من قرار تعيين صادر عن الدولة المعتمِدة، ومن موافقة الدولة المضيفة التي تمنحه ما يُعرف في القانون الدولي القنصلي بـ إذْن المزاولة أو الإكزكواتور (Exequatur)، الذي يتيح له مباشرة مهامه ضمن حدود معينة ومحددة سلفاً.

غالباً ما تختار الدول القناصل الفخريين من رعايا الدولة المضيفة أنفسهم، أو من الأشخاص مزدوجي الجنسية، أو المقيمين إقامة طويلة فيها، لما يتمتع به هؤلاء من معرفة دقيقة بالبيئة المحلية، ومن علاقات اجتماعية واقتصادية واسعة تمكّنهم من أداء وظائفهم بكفاءة وفاعلية. ويُمارس القنصل الفخري عمله في العادة بشكل جزئي أو تطوعي، إذ لا تُعد هذه المهمة وظيفة رسمية بدوام كامل، بل هي نشاط تكميلي أو شرفي، يسهم في خدمة المصالح الوطنية للدولة المعتمِدة، لاسيما في الجوانب الاقتصادية والتجارية والثقافية والإنسانية.

وبناء على ذلك، - يجوز بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح من الوزير تعيين قناصل فخريين في البلاد التي يكون للجمهورية أو لرعاياها مصالح فيها . و يكون للقنصل الفخري كل أو بعض اختصاصات القناصل حسبما يحدده الوزير في قرار التعيين . المادة 24 / أ، ب . إنّ الدور الذي يؤديه القنصل الفخري يتسم بطابع مزدوج؛ فهو من جهة يمثل الدولة التي عيّنته ويعمل على تعزيز مصالحها في النطاق المحلي الذي يزاول فيه مهامه، ومن جهة أخرى يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالمجتمع المحلي الذي ينتمي إليه، ما يجعله حلقة وصل فاعلة بين الشعبين، وأداة لتعزيز التعاون المتبادل على المستويين الرسمي وغير الرسمي. ولهذا السبب، غالباً ما يُنظر إلى القنصل الفخري بوصفه عنصراً من عناصر القوة الناعمة للدولة، إذ يسهم في بناء جسور الثقة والتواصل الثقافي والاقتصادي دون اللجوء إلى الأدوات الدبلوماسية التقليدية المكلفة والمعقدة. ومن اهم الأسباب التي تستدعي تعيين قنصل فخري، انه لا يتقاضى راتباً ولا يحتاج إلى ميزانية تشغيلية كبيرة، و يمكن للدولة أن تغطي مدناً ومناطق كثيرة دون الحاجة إلى فتح قنصليات رسمية، و القنصل

الفخري غالباً ما يكون شخصية محلية نافذة، قادرة على تسهيل الأعمال والتواصل مع السلطات، وتفعيل النشاطات الثقافية والاقتصادية. وبناء على ذلك جاء نص المادة 24 *ج ، د، هـ ، " ج- لا يتقاضى القنصل الفخري مرتباً من الجمهورية ويجوز للوزير منحه مكافأة مقطوعة . د- يتمتع القنصل الفخري بالحقوق والامتيازات التي يقرها العرف الدولي .هـ-يجوز للوزير قبول القناصل الفخريين للدول الأجنبية ". يرتبط القناصل الفخريون بالديوان ويجوز ربطهم ببعثات تمثيلية أخرى تابعة للجمهورية بقرار من الوزير .المادة 25.

ويُستفاد من أحكام اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963، ولا سيما في المواد من (58) إلى (68)، أنّ المشرّع الدولي قد أفرد تنظيماً خاصاً لمركز القناصل الفخريين، نظراً لطبيعة مهامهم غير الدائمة، ولخصوصية وضعهم القانوني الذي يجمع بين الصفة الرسمية المحدودة والصفة المدنية المحلية. فهؤلاء القناصل لا يتمتعون بذات الامتيازات والحصانات الواسعة الممنوحة للقناصل المهنيين، بل تقتصر امتيازاتهم على نطاق ضيق يضمن لهم أداء مهامهم الأساسية دون إخلال بسيادة الدولة المضيفة أو نظامها القانوني الداخلي.

وعليه، يمكن القول إن نظام القناصل الفخريين يمثل نموذجاً متميزاً من أشكال التمثيل القنصلي غير المهني، القائم على التعاون الطوعي والمصلحة المتبادلة، حيث تتلاقى فيه السياسة الخارجية مع النشاط الأهلي والاقتصادي في إطار قانوني مرن، يوازن بين مقتضيات السيادة الوطنية للدول المضيفة وضرورات التواصل الدولي المتنامي في عالم معولم.

القنصل الفخري هو شخص تعيّنه دولة ما، بموافقة الدولة المضيفة، لتمثيلها في مدينة أو منطقة محددة، من دون أن يكون موظفاً مهنياً في وزارة الخارجية أو يتقاضى راتباً منها. وغالباً ما يكون القنصل الفخري:رجل أعمال معروف في منطقته. أو شخصية اجتماعية ذات نفوذ محلي.أو شخص له علاقات واسعة يمكن أن يستفيد منها في خدمة مصالح الدولة التي يمثلها.فعلى سبيل المثال، قد تعيّن دولة أوروبية قنصلاً فخرياً في مدينة عربية صغيرة لا يوجد فيها سفارة أو قنصلية رسمية لتلك الدولة، ويكون دوره تسهيل الأمور القنصلية لمواطنيها أو المستثمرين الراغبين بالتعامل معها.

مهام القنصل الفخري تختلف عن مهام القنصل المهني (Career Consul)، لكنها تظل مهمة ضمن الإطار القنصلي العام، وتشمل عادةً، توثيق بعض الوثائق الرسمية، المساعدة في حالات الطوارئ (مثل فقدان جواز

سفر أو وفاة مواطن). وتوجيه المواطنين إلى السفارة أو القنصلية العامة المعتمدة.، وتشجيع الاستثمارات والتبادل التجاري بين الدولتين، والتعريف بفرص الأعمال والسياحة والتعليم.

تمثيل الدولة في الفعاليات الرسمية أو الثقافية، وحضور المناسبات الرسمية كممثل رمزي للدولة، والمساهمة في الأنشطة الثقافية التي تبرز صورة بلده، ودعم التواصل الدبلوماسي غير الرسمي، القنصل الفخري يُعد جسراً بين الحكومات، ويقوم أحياناً بأدوار وساطة أو تيسير في حالات خاصة. ان الإطار القانوني الأساسي الذي ينظم عمل القناصل الفخريين الى جانب القانون الوطني هو اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963، والتي فرّقت بين:

القناصل المهنيين (Career Consuls) القناصل الفخريين (Honorary Consuls) ، وجاءت المواد 58 إلى 68 من الاتفاقية لتخص القناصل الفخريين تحديداً، وفيها عدد من الأحكام المهمة، منها، انه لا يجوز لأي شخص أن يمارس مهام القنصل الفخري إلا بعد الحصول على موافقة الدولة المضيفة (Exequatur)، وللدولة المضيفة لها الحق الكامل في رفض أو سحب هذه الموافقة دون توضيح الأسباب.

القنصل الفخري هو ممثل رمزي وشبه رسمي لدولة في دولة أخرى، يقوم بخدمات محدودة ذات طابع اقتصادي وإنساني وثقافي، دون أن يتمتع بامتيازات دبلوماسية واسعة.هو أشبه بـ "سفير صداقة" أو "جسر محلي" بين الشعوب، أكثر من كونه موظفاً حكومياً.وبينما تحكمه اتفاقية فيينا 1963، يبقى تعيينه مرتبطاً بالثقة الشخصية والعلاقات الودية بين الدولتين.

الخاتمة

في ضوء التنظيم القانوني للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية، تظهر اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 ، واتفاقية فينا االعلاقات القنصلية لعام 1963 ، كإطار متكامل لتحديد الحقوق والواجبات المترتبة على الدول المرسلة والمستقبلة، وكذلك على الأفراد الذين يشكلون البعثات الدبلوماسية والقنصلية. فقد وضعت الاتفاقية أسسًا واضحة للامتيازات والحصانات، بدءًا من المبعوثين الدبلوماسيين الذين يتمتعون بأوسع نطاق من الحماية، مرورًا بالموظفين الإداريين والفنيين، ووصولًا إلى المستخدمين والخدم الخاصين، مع مراعاة التدرج الواضح في مستوى الحصانة بما يعكس فلسفة دقيقة توازن بين استقلال البعثة وسيادة الدولة المستقبلة.

كما ركز التنظيم القانوني على ضبط نطاق الحصانات والامتيازات، بحيث تظل مرتبطة بالوظائف الرسمية للبعثة، ولا تتحول إلى امتيازات شخصية أو وسيلة للتهرب من الالتزامات القانونية. وقد أتاح المبدأ الوظيفي للاتفاقية مرونة في حماية الموظفين وأسرهم، وضمان استمرار مهام البعثة حتى في حالات انتهاء المهمة، أو النزاعات المسلحة، أو قطع العلاقات الدبلوماسية، مع الحفاظ على حقوق الدولة المرسلة وأفراد البعثة على حد سواء.

إضافة إلى ذلك، تضمن الاتفاقية مراعاة خصوصية الجنسية والإقامة الدائمة، حيث تحدد نطاق الامتيازات والحصانات تبعًا لارتباط الأفراد بالدولة المستقبلة، بما يحفظ مصالح الدولة المرسلة ويصون السيادة الوطنية للدولة المستقبلة. ويبرز هذا التنظيم القانوني مدى أهمية الموازنة بين حماية مصالح الدولة المرسلة وضمان حسن سير العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، مع الالتزام بالحقوق الأساسية للموظفين الدبلوماسيين والقنصليين وأسرهم، ما يعكس فلسفة متقدمة للتنظيم القانوني على المستويين الدولي والوطني.

في نهاية المطاف، يمكن القول إن النظام القانوني للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية، كما تجسده اتفاقية فيينا، لا يقتصر على منح الامتيازات والحصانات، بل يشكل إطارًا وظيفيًا متوازنًا يضمن حماية الدولة المرسلة، احترام سيادة الدولة المستقبلة، واستمرارية العمل الدبلوماسي والقنصلي بكفاءة وحياد، مؤكدًا أن

الحصانة والامتيازات أدوات لضمان الأداء الفعّال للمهام الرسمية، وليست مكاسب شخصية، مما يجعل الاتفاقية حجر الزاوية في التنظيم القانوني الحديث للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية.

المراجع

الاتفاقيات الدولية : - ميثاق الأمم المتحدة- اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام 1982 .- اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام .1962- اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية لعام 1963 .- اتفاقية فينا المتعلقة بالبعثات الخاصة لعام 1969 ..

.* الدستور والقوانين الوطنية - قانون وزارة الخارجية - قانون السلك الدبلوماسي والقنصلي

الكتب

- عبد العزيز محمد سرحان ، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، القاهرة ، 1986 .
- عائشة راتب ، التنظيم الدبلوماسي والقنصلي ، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، 1963
- علي عودة العقابي ، العلاقات الدولية،دون، بغداد 2010 .
- د. عبدالفتاح علي الرشدان، د. محمد خليل الموسى، أصول العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المركز العلمي للدراسات السياسية ، عمان، 2005،
- د. حسين توفيق إبراهيم ، العولمة، عالم الفكر العدد 2 ديسمبر 1999،،
- د. علاء أبو عامر، الوظيفة الدبلوماسية، دار الشروق للنشر، عمان،2001،
-عبد الناصر أبو زيد ، منازعات الحدود الدولية ، دار النهضة العربية ، 2015
- غازي حسين صباريني ، الوجيز في مبادئ القانون الدولي العام،للنشر والتوزيع، عمان ، 2009 .
- أبو عبد الملك سعود ، القانون الدولي العام ، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض ، 2014 .
- سهيل حسين الفتلاوي ، القانون الدبلوماسي ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2010 .
- رائد الرحيم الشيباني ، أثار تجاوز المبعوث الدبلوماسي لمهامه ، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2014 .
- جعفر عبد السلام ، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، دار رابطة الجامعات الإسلامية ، القاهرة ، 2000
- جمال عبد الناصر مانع ، القانون الدولي العام، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، 2009 .
- حسني موسى محمد رضوان ، القانون الدولي للبحار ، دار الفكر للنشر والتوزيع، مصر 1013 .
- حساني خالد ، مدخل إلى حل النزاعات الدولية ، دار بلقيس للنشر والتوزيع ، الجزائر ،2011
- أحمد أبو الوفا ، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1995
- أحمد عبد المجيد ، قناصل الدول ، ، دار المعارف، القاهرة ، 1977 .
- رسالة ماجستير ، ديلمي امال التنظيم القانوني الدولي للعلاقات الدبلوماسية ،جامعة مولود معمري تيزي وزو،2012،
- إسماعيل صبري مقلد ، العلاقات السياسية الدولية، منشورات ذات السلاسل، الكويت ، 1985.
- إسماعيل صبري مقلد ، الاستراتيجية والسياسة الدولية، مؤسسة الأبحاث العربية، بيروت، 1979 .
- ثامر كامل محمد ، الدبلوماسية المعاصرة ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان ، 2000
- جمال بركات ، الدبلوماسية ، ماضيها وحاضرها ومستقبلها ، ، مطابع الفرزدق، الرياض ، 1985

- جمعة سعيد سويد ، النظام القانوني لمنظمة التجارة العالمية ، ، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلام ، ليبيا ، 2002
- حيدر بدوي صادق ، مستقبل الدبلوماسية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث ، 1996..
- خالد حسن الشيخ ، الدبلوماسية والقانون الدبلوماسي، مطبعة عدنان عبد الجابر، عمان ، 2000
- ريمون حداد ، العلاقات الدولية ، دار الحقيقة، بيروت ، 2000
- السيد أمين شلبي ، في الدبلوماسية المعاصرة ، عالم الكتب، القاهرة 1997
- سموحي فوق العادة ، الدبلوماسية الحديثة ، دار النهضة العربية، بيروت ، 1973
- سموحي فوق العادة ، الدبلوماسية والبروتوكول ، دمشق 1960
- شارل تاير الدبلوماسي ترجمة خيري حماد ، دار الطليعة للطباعة والنشر ، بيروت، 1960 .
- عاصم جابر،الوظيفة القنصلية والدبلوماسية، منشورات بحر المتوسط ، 1986 .
- عبد العزيز محمد سرحان ، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، القاهرة ، جامعة عين شمس ، 1986
- عبد الفتاح شبانة ، الدبلوماسية ، ، القاهرة ، مكتبة مديولي 2000 .
- عبد المنعم جنيد ، دراسات في القانون الدبلوماسي ، ، مطابع سجل العرب ، القاهرة ، 1975 .
- عدنان البكري ، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ،كاظمة للنشر والترجمة والتوزيع، الكويت ، 1985 .
- عز الدين الخطيب التميمي ، الإسلام وقضايا العصر ، مكتبة الرأي ، عمان ، 2000 .
- عز الدين فوده ، النظم الدبلوماسية، ، دار الفكر العربي، القاهرة 1961
-عبد الناصر أبو زيد ، منازعات الحدود الدولية ، "دراسة تطبيقية " ، الطبعة الثالثة ، دار النهضة العربية
- عطا محمد صالح زهره ، في النظرية الدبلوماسية ، بنغازي ، منشورات جامعة قاريونس ، 1993 .
- انظر مقال مهم على مجلة الاتحاد الدولي للمورخين 2016/02/08م. المؤتمرات الدولية 1814-1818
- عز الدين الخطيب التميمي ، الإسلام وقضايا العصر ، مكتبة الرأي ، عمان ، 2000م،
- عطا محمد صالح زهره ، في النظرية الدبلوماسية ، ، منشورات جامعة قاريونس، بنغازي ، 1993 .
- علي صادق أبو هيف ، القانون الدبلوماسي ، ، منشأة المعارف، الإسكندرية ، 1975
- فاضل زكي محمد ، الدبلوماسية بين النظرية والتطبيق ، ، مطابع دار الجمهورية، بغداد، 1978 .
- فؤاد شباط ، الدبلوماسية ، ، مطابع ألف باء الأديب، دمشق ، 1968 .
- مأمون الحموي ، الدبلوماسية ، دمشق ، 1958
- د. ناظم عبدالواحد الجاسور، أسس وقواعدالعلاقات الدبلوماسية والقنصلية، دار مجدلاوي للنشر،عمان،2001 ،
- محمد المجذوب ، العلاقات الدولية ، بيروت ، مكتبة مكاوي ، 1978 ..
- محمد محمد التابعي ، العمل الدبلوماسي ، مطبعة أكاديمية ناصر العسكرية العليا ، القاهرة ، 1971 .
- محمود خلف ، الدبلوماسية : النظرية والممارسة ، عمان ، دار زهران 1997

- د. صلاح الدين عامر ، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1995،

- هارولد تكليسون ، الدبلوماسية ، ترجمة محمد مختار الزقزوقي،مكتبة الانجلو مصرية ، القاهرة 1957

- هارولد نيكلسون ، تطور المنهج الدبلوماسي ، ، مكتبة الانجلو المصرية ، القاهرة ، 1973

-قانون رقم 2 لسنة 1991م بشأن السلك الدبلوماسي والقنصلي أدخلت بعض التعديلات على مواد هذا القانون وصدر بالقرار الجمهوري بالقانون رقم (21) لسنة 1999م ، كما عدل بالقانون رقم (59) لسنة 99م. قانون رقم (2) لسنة 1991م بشأن السلك الدبلوماسي والقنصلي

- محمد السيد سليم، تحليل السياسة الخارجية ، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة ، 1998

الفهرس

التنظيم القانوني للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية

المؤلف المحامي صالح عبدالله باحتيلي

محام متلرافع امام المحكمة العليا

حضرموت

2025